

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES PRINCIPES DOMINANTS

DE LA NOUVELLE

LÉGISLATION MINIÈRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS SERA SOUTENU

Le Mercredi 25 Janvier 1922 à 3 h. 1/2 du soir

PAR

PIERRE BAUGAS

Le Président : M. BERTHÉLÉMY, Professeur.

Suffragants : { *M. ROLLAND, Professeur.*
 { *M. GIDEL, Agrégé.*

ANGERS

IMPRIMERIE-LIBRAIRIE F. GAULTIER

4, RUE GARNIER, 4

—
1922

LES PRINCIPES DOMINANTS

DE LA NOUVELLE

LÉGISLATION MINIÈRE

ANGERS. — IMPRIMERIE F. GAULTIER.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES PRINCIPES DOMINANTS

DE LA NOUVELLE

LÉGISLATION MINIÈRE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS SERA SOUTENU

Le Mercredi 25 Janvier 1922 à 3 h. 1/2 du soir

PAR

PIERRE BAUGAS



Le Président : M. BERTHÉLÉMY, Professeur.

Suffragants : { *M. ROLLAND, Professeur.*
 { *M. GIDEL, Agrégé.*

ANGERS

IMPRIMERIE-LIBRAIRIE F. GAULTIER

4, RUE GARNIER, 4

—
1922

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.*

BIBLIOGRAPHIE

- AJAM. — La question des mines, 1911. (Publications de l'Informateur parlementaire).
- AGUILLON. — Législation des mines françaises et étrangères, 3 vol. 1886 — 1 vol. 1903, et éd. 1912.
- BERTHÉLEMY, (H.). — Traité élémentaire de droit administratif, 9^e édition, 1921.
- CAUWÈS. — Cours d'Économie politique.
- COURIOT. — Projet de révision de la loi des mines du 21 avril 1810. Extrait du Génie civil du 22 mars 1919.
- CRENON. — Le régime des mines en Angleterre et la question de nationalisation des mines. (Thèse, Paris, 1921).
- L'Économiste français du 2 août 1919, HUBERT-VALLEROUX. Les concessions de mines et les syndicats professionnels.
- L'Économiste français du 5 août 1911, PAUL LEROY-BEAULIEU. La législation sur les mines.
- HÉRON DE VILLEFOSSE. — De la richesse minérale, 1810.
- LAMÉ-FLEURY. — De la législation minérale sous l'Ancienne monarchie.
- LOCRÉ. — Législation des mines, 1828.
- Revue du droit public et de la science politique, décembre 1911, Louis ROLLAND. La refonte de la législation minière et juillet 1920, Louis ROLLAND. Les nouvelles concessions de mines.
- Revue financière universelle du 15 juin 1911, H. BERTHÉLÉMY. La réforme du régime minier.
- Revue politique et parlementaire du 10 juillet 1910, Louis ROLLAND. La refonte de la législation minière.
- Revue des Deux-Mondes, 1889, DE RÉCY. La propriété des mines.
- RICHARD, (M.). — Le régime minier, 1901.
- ROMIEU. — Cours professé à l'École libre des Sciences politiques, 1920-21.
- DE ROUSIERS. — Cours professé à l'École libre des Sciences politiques, 1920-21.
- SOUCHON. — Cours professé à l'École libre des Sciences politiques, 1920-21.
- Textes officiels. — Documents parlementaires. — Débats parlementaires. — Cahier des charges-type du 21 avril 1920.
-

LES PRINCIPES DOMINANTS

DE

LA NOUVELLE LÉGISLATION MINIÈRE

INTRODUCTION ET GÉNÉRALITÉS

Il semble inutile d'insister sur la nécessité d'une législation spéciale, en matière de mines. Cette législation est nécessaire pour édicter les mesures de police propres à ce genre d'industrie, celles destinées à assurer la sûreté du personnel et la sécurité de la surface. Elle l'est encore pour régler les rapports de l'exploitant et des propriétaires du sol. Enfin, il lui faut définir le droit, lui-même, d'exploiter les substances minérales, en fixer la nature et les limites, en un mot, déterminer le régime légal de la propriété des mines.

Sur ce dernier point, si l'on veut faire œuvre rationnelle, il est, peut-être plus qu'en toute autre matière, indispensable de rechercher les principes sur lesquels s'appuyer. Quelle est la nature juridique du gisement avant concession et celle-ci faite, quelle sera la situation juridique du concessionnaire? Tels sont les deux problèmes qui se posent, au début de toute étude sur les mines.

Le droit naturel ne nous dit pas à qui doit être attribuée la propriété des mines. En effet, les justifications générale-

ment données de la propriété foncière sont, ici, inapplicables. Pour les juristes, ce serait l'occupation; pour les philosophes et les économistes, le travail, mais ni l'occupation ni le travail des premiers possesseurs du sol n'ont pu porter sur les gisements miniers qui étaient inconnus. C'était déjà l'opinion de Domat (1). Il faut, ainsi, écarter la théorie dite de l'accession, d'après laquelle la mine appartiendrait au propriétaire de la surface, la propriété du sol emportant celle du dessus et du dessous — thèse que paraît consacrer l'article 552 du Code civil.

Mais, le propriétaire du sol n'est pas le seul qui ait des droits à faire valoir. Il y a l'inventeur et l'explorateur qui, par leurs recherches, ont découvert le gisement, ont rendu utilisable cette richesse jusque là ignorée. De même l'État, si l'on considère la mine comme bien sans maître, peut se prévaloir des art. 539 et 713 du Code civil, d'après lesquels, tous les biens vacants lui appartiennent. C'est le système de la domanialité. Enfin, il est possible de soutenir, qu'avant concession, le gisement n'appartient à personne, est *res nullius* et qu'il appartient à la loi positive de déterminer quel en sera le propriétaire.

C'est, en réalité, la solution la plus admissible. « L'inventeur ne peut invoquer l'occupation qui suppose une appréhension matérielle. En occupant une terre dans un désert, je ne deviens pas propriétaire du désert. En mettant le pic sur un point d'un gisement de mine, je ne me rends pas maître du gisement. On peut occuper un bloc de minerai en l'extrayant. On n'occupe pas une mine de houille en en détachant un morceau de charbon (2). » Quant aux prétendus droits de l'État, dire que le gisement est un bien sans maître est chose fort discutable.

(1) V. DOMAT, Droit public, t. I, ch. II, liv. II, n° 19.

(2) H. BERTHÉLÉMY, Traité élémentaire de droit administratif, 9^e éd., p. 772.

« Ce n'est pas un bien tant que l'exploitation n'en est pas entreprise (1). »

Ainsi, puisque de droit naturel, la mine n'appartient ni au propriétaire du sol, ni à l'inventeur, ni à l'État, puisqu'elle est *res nullius*, apparaît la nécessité d'une législation spéciale, « attributive et non recognitive de droits (2) », basée uniquement sur l'utilité sociale, réglementant la propriété minière exclusivement en vue de l'intérêt général. Cet intérêt général pourra demander ce que la logique n'impose pas et la solution variera suivant les pays et dans chaque pays, suivant les époques. La variété des solutions s'impose. « Concevoir de la législation minière, dit M. Aguillon, un type métaphysique dont on ne pourrait s'écarter sans être taxé d'erreur, serait commettre une faute tant au point de vue juridique qu'économique (3). » La loi positive pourra donc accorder la propriété du gisement, soit au propriétaire de la surface, sans aucune idée d'accès, soit à l'inventeur, sans idée d'occupation, soit à l'État, sans idée de domanialité ou seulement donner à la puissance publique la prérogative d'attribuer le droit d'exploiter.

Les caractères particuliers des substances minérales justifient le rôle dévolu à la loi positive. Elles sont en quantité limitée, sans relation avec la nature de la surface, le propriétaire de celle-ci peut ignorer leur existence. Par leur nature, ce sont des choses fongibles qui disparaissent aussitôt qu'extraites. Elles demandent une exploitation spéciale, des travaux considérables à l'intérieur du sol, nécessitent une production en grand, pour laquelle une vaste

(1) H. BERTHÉLÉMY, *op. cit.*, p. 770.

(2) M. ROMIEU, Cours professé à l'École libre des Sciences politiques, 1920-1921.

(3) L. AGUILLON, *Législation des mines françaises et étrangères*, 1^{re} éd., t. I, p. 6.

concession et de gros capitaux sont indispensables. Enfin, elles constituent une richesse de premier ordre pour la collectivité qui doit en éviter tant le gaspillage que le non usage. Par leurs multiples emplois, elles sont à la base de la prospérité économique d'un pays.

Le fait que la propriété des mines n'est pas de droit naturel, mais résulte seulement d'une disposition de la loi n'est point chose exceptionnelle dans notre législation. C'est un des cas particuliers de l'intervention du législateur pour créer des droits individuels spéciaux. La loi n'a-t-elle pas posé, de toutes pièces, les règles relatives à la chasse (art. 715 du C. c. et loi du 3 mai 1844), à la pêche (art. 715 du C. c. et loi du 15 avril 1829), au trésor (art. 716 du C. c.), aux objets perdus et épaves (art. 717 du C. c.), aux biens vacants et sans maître (art. 539 et 713 du C. c.), à l'usage des eaux (loi du 8 avril 1898, art. 40 et suivants). Ici, elle agit de même, elle décide à qui sera accordée la faculté d'exploiter et détermine, à sa guise, la situation juridique du concessionnaire.

Il est intéressant de rechercher à travers notre histoire quelles ont été, avant la loi fondamentale du 21 avril 1810, les dispositions relatives aux substances minérales. Il est si difficile, en effet, pour une législation nouvelle de faire table rase du passé, de ne point tenir compte des habitudes ou des préjugés, que certaines règles, certaines particularités ne peuvent s'expliquer que comme des survivances d'une législation antérieure.



La législation romaine (1) ne contenait, au début, aucune prescription relative aux richesses souterraines; les

(1) V. HÉRON DE VILLEFOSSE, De la richesse minérale, 1810, t. I, p. 489 et suivantes.

mines étaient entièrement de droit privé. Ce défaut de réglementation peut être attribué à différentes causes, notamment à la conception particulière que toute l'antiquité s'est faite de la nature des gisements minéraux. Pour les Anciens, c'étaient des fruits de la terre qui se reproduisaient périodiquement (1). Aussi, ont-ils toujours considéré le tréfonds comme l'accessoire du fonds et n'ont jamais songé à le soumettre à un régime distinct. La mine suit la condition du sol où elle se trouve, elle appartient au maître de la surface.

Sous la République, on distingue donc autant de catégories de mines que de catégories de terre. En sol quirite, les mines appartiennent, comme tout autre bien, au propriétaire du sol. Seul, il a le droit de fouille et d'exploitation et nul ne peut explorer son terrain sans sa permission. Dans les provinces, le sous-sol comme la surface elle-même, tombe dans l'*ager publicus*. Le droit de jouissance que l'État peut reconnaître, moyennant redevance, est précaire et révocable. Il y a, enfin, une troisième catégorie, les mines publiques, situées dans les fonds qui appartiennent à l'État.

Sous les Empereurs, des constitutions de 382 (2) et 393 (3) paraissent avoir limité le droit de propriété du superficiaire en ce qui concerne le droit d'exploitation. On a voulu y voir la preuve d'un revirement de législation destiné à consacrer, en faveur de l'État, un droit de propriété exclusive et absolue sur toutes les mines de l'empire.

Or, le but de ces constitutions fut, non d'abroger radicalement le régime de dépendance absolue de la surface et

(1) V. PLINÉ, Histoire naturelle, livre XXXVI, ch. xxiv *in fine*, et L. 7, § 13 et 14 De soluto matrimonio; D. XXIV, 3, L. 18 De fundo dotali; D. XXIII, 5.

(2) L. 10, c. Théod., 1, 3, c. Inst.

(3) L. 14, c. Théod., 1, 6, c. Inst.

du sous-sol, de déposséder le propriétaire du sol de son tréfonds, mais d'apporter une simple restriction à son droit d'exploitation. Dans un but d'utilité fiscale, plus encore peut-être que dans un but d'utilité générale, la surface fut grevée au profit de la mine, d'une servitude, la servitude *fodiendi*, destinée à permettre aux tiers de faire des fouilles, moyennant redevance au Trésor et au propriétaire. Mais, était-ce une permission de droit régalien ou la simple occupation qui conférait ce droit? Sur ce point, les deux ordonnances ne nous donnent aucun renseignement.

Ce régime était spécial au territoire provincial, sur lequel l'État avait le *dominium* et ces modifications restèrent étrangères au territoire italique. Elles disparurent, quand Justinien supprima toute différence entre les propriétés bonitaires et quiritaires.

Il résulte ainsi, de tout ce qui précède, qu'on ne peut faire remonter jusqu'aux Constitutions impériales le principe des concessions. Si les empereurs semblent avoir établi en germe la séparation du fonds et du tréfonds, pendant une certaine période et pour certains terrains, ils n'ont cependant reconnu à l'exploitant qui poussait ses travaux sous le sol d'autrui, qu'un droit de possession précaire, dont il ne jouissait que tout autant qu'il l'exerçait.



Si de l'étude du droit romain, nous passons à celle de l'ancien droit français, la recherche des principes d'une législation confuse est encore plus difficile. On peut, cependant, distinguer trois phases distinctes.

La première remonte aux lettres patentes de Charles VI du 30 mai 1413. Elles reconnaissent, dans tous terrains et à toute personne, le droit de recherche et d'exploitation, sous la seule réserve d'indemniser le propriétaire du sol

et de payer un dixième au roi exclusivement. Cette première phase est encore caractérisée par un édit de Louis XI de 1471. Le principe de la liberté de recherche semble s'atténuer et le système des permissions ou concessions de droit régalien apparaît avec, jusqu'à un certain degré, un droit de préférence, en faveur du propriétaire du sol.

La deuxième phase qui s'étend de 1548 à 1597 est caractérisée par l'octroi de privilèges généraux de recherche et d'exploitation pour une période déterminée, soit pour la France entière, soit pour certaines provinces. Le seigneur de Roberval en 1548, les sieurs Gontre en 1551, le sieur de Saint-Julien en 1560, Étienne Lescot en 1562 furent les bénéficiaires les plus connus de ces privilèges. Les lettres patentes spécifiaient que les propriétaires du sol n'avaient droit à être indemnisés que des préjudices faits à la surface par l'occupation de leurs terrains « sans que lesdits propriétaires puissent prétendre aucun droit aux dites mines ».

La troisième période va de 1597 à 1791. Un édit d'Henri IV de 1601 confirme les ordonnances antérieures et organise l'administration des mines. Mais cet édit reconnaît le principe de la liberté de recherche, sans droit de préférence pour le propriétaire du sol et sous réserve d'une autorisation et d'un contrat passé avec le grand maître des mines du royaume. C'est donc un retour partiel à la première période, car le roi conserve toujours son droit régalien d'accorder des concessions. C'est ainsi que sous Louis XV en 1722, une compagnie fondée par Jean Galabin de Jonquier reçut le privilège (privilège toutefois non exclusif) de rechercher et exploiter les mines métalliques par toute la France, pendant 30 ans. Les mines de houille qui, par un arrêt de 1698, pouvaient être exploitées sans autorisation par les propriétaires du sol, furent, elles aussi, en 1744, soumises à l'obligation de l'autorisation.

La législation minérale de l'ancien régime se caractérise ainsi, dans sa dernière période, par un système très net de pur droit régalien. D'après les termes de l'arrêt du Conseil du 19 mars 1783, qui est la dernière disposition relative à la matière : aucune mine ne peut être exploitée à l'avenir par qui que ce soit sans la permission du roi, les propriétaires de celles déjà ouvertes doivent produire leurs titres sous peine de déchéance. En outre, dans notre ancien droit, sauf avant et sous l'ordonnance de Louis XI de 1471 et l'exception constituée par les mines de houille de 1698 à 1744, le droit du propriétaire de la surface sur les mines, pas plus, d'ailleurs, que celui du Seigneur haut-justicier ne furent reconnus. Les deux propriétés du fonds et du tréfonds furent distinguées.

★★

La situation juridique des mines devait intéresser le législateur révolutionnaire. L'assemblée constituante, pénétrée des principes du droit individuel et de la propriété privée, devait être, tout naturellement conduite à respecter le droit du propriétaire superficiaire. Tel est bien, en effet, le caractère essentiel de la loi du 28 juillet 1791. L'art. 1^{er} commence par une déclaration de principe : « Les mines sont à la disposition de la Nation », ce qui ne signifie nullement, ainsi que le faisait remarquer Mirabeau, dont le rôle fut prépondérant lors de la discussion de la loi, que la Nation peut les vendre ou les faire administrer pour son compte, ou les régir à l'instar des biens domaniaux, « ou les concéder arbitrairement ». Si le consentement de l'autorité et sa surveillance sont nécessaires pour l'exploitation des mines, leur concession ne saurait être faite arbitrairement. Et de fait, la loi de 1791 édicte une série de mesures dont le résultat est de mettre les mines à la disposition du propriétaire du sol. L'art. 1^{er} *in fine*, accorde, en premier

lieu, à ce propriétaire le droit d'exploiter, librement et sans avoir besoin d'autorisation administrative, les mines exploitables à tranchées ouvertes ou avec fosse et lumière jusqu'à 100 pieds de profondeur. Ensuite, l'art. 3 accorde un droit absolu de préférence au propriétaire du sol, s'il demande une concession d'étendue suffisante : « Les propriétaires de la surface auront toujours la préférence et la liberté d'exploiter les mines qui pourraient se trouver dans leurs fonds et la permission ne pourra leur en être refusée lorsqu'ils la demanderont. »

Si le propriétaire ne peut bénéficier de la faculté que le législateur lui concède, ce droit de préférence passe à l'inventeur, s'il y en a un. Et ce n'est qu'après refus, par le propriétaire du sol d'abord, par l'inventeur ensuite, d'exploiter la mine, qu'une concession pourra être accordée par l'administration à un tiers. La loi précise, en outre, qu'aucune concession ne peut être d'une étendue supérieure à six lieues carrées ni d'une durée supérieure à 50 ans et qu'en cas d'inexploitation pendant plus d'un an, le retrait peut en être prononcé. L'idée essentielle de la loi de 1791 n'est donc pas que les mines sont « à la disposition de la Nation », mais bien que : « la Nation a droit à leur exploitation ».

Si cette loi avait le mérite de poser quelques grands principes, elle ne devait, néanmoins, donner aucun bon résultat pratique. Trop d'avantages étaient accordés au propriétaire de la surface et la propriété minière devenait trop morcellée. Cet inconvénient était encore aggravé par la possibilité d'avoir, pour une même mine, deux propriétaires différents, suivant la profondeur du gîte. De plus, les concessions étaient, à l'excès, limitées comme étendue et durée. Les concessionnaires privés des garanties nécessaires furent portés au gaspillage et notre exploitation minière en devait être pour longtemps, compromise.

La révision de la loi de 1791 s'imposait, surtout en raison du développement industriel que rendait nécessaire, à cette époque, le blocus continental. Napoléon, convaincu de l'importance et des effets que devait avoir une nouvelle législation minière, prit une part active à sa confection. Sur des points nombreux, il a marqué son empreinte, son activité s'est manifestée dans des sens différents, parfois contradictoires, ce qui s'explique par sa participation, à intervalles éloignés, à la discussion d'un projet qui ne connut pas moins de sept rédactions successives. Son intervention est appréciée différemment : pour les uns, elle serait une marque de sa grande capacité juridique, pour les autres, une preuve de son incompétence. Quoiqu'il en soit, ce fut lui qui insista notamment pour que le caractère de propriété privée fut gardée à la mine après concession et pour l'accord d'une indemnité au propriétaire de la surface. En sens inverse, il tint à réserver à l'administration une grande autorité pour la surveillance de l'exploitation. C'est, au fond, très rationnel, on accorde au concessionnaire un droit solide, mais on veille à ce qu'il n'en puisse abuser.

Mais, quel fut le principe adopté par le législateur de 1810 sur la nature juridique de la mine, avant concession ? Sur ce point, la discussion fut particulièrement longue et laborieuse. Tous les systèmes, en particulier celui de l'accession et celui de la domanialité furent soutenus. Les partisans de l'accession se retranchaient derrière l'alinéa 1^{er} de l'art. 552 du Code civil : « La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous. » Mais, Napoléon l'expliqua, lui-même : « Le Code civil, en employant ces expressions, a voulu consacrer le principe qu'en France, les terres ne sont sujettes à aucun droit régalien ou féodal.

et laisser ainsi toute latitude au propriétaire. Cependant le Code excepte de cette disposition les fouilles des mines (1), parce que la propriété du sol et de la mine ne sont pas inhérentes (2). » C'était, en effet, chose délicate de concilier l'art. 552 du C. c. et le texte du nouveau projet qui, écartant la théorie de l'accession, faisait de la mine une propriété nouvelle. Le rapporteur du projet au corps législatif, Stanislas de Girardin, exposa la nécessité d'une transaction : « A qui la propriété de la mine doit-elle appartenir ? L'opinion de votre commission est qu'elle doit être à l'État. Elle présume que le projet l'eût dit nettement, s'il eût précédé le Code civil. Le déclarer positivement eût été blesser une de ses dispositions fondamentales; prononcer que les mines sont des propriétés domaniales, c'eût été annuler l'art. 552 et non le modifier. Cette modification offrait un problème difficile à résoudre; il a été résolu de la manière la plus satisfaisante, puisqu'elle est la plus utile à l'intérêt de la société; il l'a été en déclarant que les mines ne peuvent être exploitées qu'en vertu d'un acte de concession délibéré en Conseil d'État; mais cet acte réglera les droits des propriétaires de la surface sur le produit des mines concédées. Cette reconnaissance formelle des droits du propriétaire est une modification qui concilie le Code civil et le projet. En d'autres termes, la loi ne veut pas déclarer que la mine est à l'État, mais elle entend que le chef de l'État, seul, puisse en disposer (3). »

(1) Art. 552, C. c. al. 3. Il (le propriétaire) peut faire au-dessous toutes les constructions et fouilles qu'il jugera à propos, et tirer de ces fouilles tous les produits qu'elles peuvent fournir, sauf les modifications résultant des lois et règlements relatifs aux mines et des lois et règlements de police.

(2) Locké, Législation sur les mines, p. 314. (Séance du Conseil d'État du 13 février 1810).

(3) Archives parlementaires. Séance du Corps législatif du 21 avril 1810.

En adoptant cette solution, on s'était rangé à l'avis de Boulay de la Meurthe (1) qui, devant la discussion indéfinie de l'art. 6, dont le but était de régler la propriété de la mine, pensa qu'il serait prudent de s'abstenir ici de toute définition et de n'insérer dans le projet que les articles d'exécution. Ainsi, au lieu de prendre franchement parti pour une doctrine, la loi de 1810 fut un compromis entre tous les systèmes.

Pour justifier les solutions que l'on voulait adopter, il fallait toutefois s'arrêter à un principe dominant. Ce fut celui, d'après lequel, les richesses minérales, étant donnée leur nature particulière, ne peuvent être à personne avant concession et sont des *res nullius*. Nul ne peut les exploiter, nul ne peut en disposer, pas même le propriétaire du sol. Il faut l'intervention de l'État, à titre de puissance publique, pour les concéder. Le caractère de la loi se dégage nettement de la discussion qui eut lieu au Conseil d'État, lors de la présentation de la cinquième rédaction du projet. Il faut poser en principe, déclare Napoléon que : « Les mines sont des biens dont la propriété ne s'acquiert que par concession; que le propriétaire de la surface y a des droits; que ces droits sont réglés par l'acte portant concession de la mine... On doit regarder les mines comme des choses qui ne sont pas encore nées — (autrement dit, comme des *res nullius*) —, qui n'existent qu'au moment où elles sont purgées de la propriété de la surface, et qui, à ce moment même, deviennent des propriétés par l'effet de la concession (2). »

L'autorité va donc intervenir, ici, pour choisir le concessionnaire, dans ce choix elle aura toute latitude. Elle se trouvera en face de plusieurs concurrents, mais aucun n'a

(1) LOCRÉ, *op. cit.* (Séance du Conseil d'État du 9 janvier 1810), p. 244.

(2) LOCRÉ, *op. cit.*, p. 235 et 326.

des motifs de préférence à faire valoir, ou plutôt elle les pèsera tous et décidera en faveur de celui qui en réunit le plus en sa personne. Son rôle est de tenir compte des circonstances et de satisfaire au mieux l'intérêt général, en choisissant le plus apte. Ce sera, en principe, un capitaliste doublé d'un ingénieur, l'industrie extractive exigeant, tout à la fois, des connaissances techniques et de gros capitaux. Si ce n'est pas celui qui, par ses recherches, a découvert la mine, il aura droit à une récompense; si ce n'est pas le propriétaire de la surface, il bénéficiera d'une rente spéciale. Nous retrouvons ici, les vestiges des théories de l'occupation et de l'accession.

Après avoir décidé comment sera choisi le concessionnaire, la loi de 1810 (modifiée plus tard par la loi du 27 juillet 1880) réglemente les rapports du propriétaire et de l'inventeur, puis de l'exploitant. Elle décide par qui et comment seront faits les travaux de recherche, elle établit au profit du concessionnaire une servitude d'occupation de la surface et indique la façon dont seront réglés les dommages causés par l'exploitation. En outre, la loi prévoit, par l'intermédiaire des préfets et des ingénieurs des mines, l'intervention de l'administration pour la protection de certains intérêts : Intérêt de la surface, si les travaux menacent la sûreté du sol ou la sécurité publique, portent atteinte à la conservation des eaux et des sources, ou à celle des voies de communication. Intérêt de la mine, pour éviter le gaspillage de la richesse minière. Enfin, intérêt du personnel travailleur, afin de faire prendre toutes les mesures de salubrité et de sécurité nécessaires.

Si attribuer la propriété de la mine, fut une question difficile à résoudre, aboutissant, en fait, à un compromis, la situation juridique du concessionnaire fut, en revanche, plus nettement définie. Aux termes de l'art. 7 de la loi de 1810, l'acte de concession crée, au profit du concession-

naire, une propriété, nouvelle, perpétuelle, disponible et transmissible comme tous autres biens. Il ne peut en être exproprié que dans les cas et selon les formes prescrites pour les autres propriétés. C'est un droit de propriété immobilier qui peut donner lieu à usufruit, emphytéose, hypothèque. Les règles générales du Code civil lui sont applicables. Ce fut sur l'intervention personnelle de l'Empereur que la rédaction de l'art. 7 fut adoptée. Il fit remarquer le très grand intérêt qu'il y avait à imprimer aux mines le cachet de la propriété, à assimiler la propriété des mines à la propriété foncière. « Si l'on n'en jouissait que par concession, en donnant à ce mot son acception ordinaire, il ne faudrait que rapporter le décret qui concède pour dépouiller les exploitants; au lieu que, si ce sont des propriétés, elles deviennent inviolables... Le secret ici est donc de faire des mines de véritables propriétés, et de les rendre par là sacrées, dans le droit et dans le fait (1). » Grâce à ce caractère de propriété, et de propriété perpétuelle, voici la situation du concessionnaire consolidée, son crédit rétabli, il pourra donner libre champ à son intelligence et à son initiative pour prévoir et perfectionner.

Mais, cette propriété n'est pas seulement soumise aux règles du Code civil, elle l'est encore à des dispositions exceptionnelles qui lui donnent un caractère particulier. Sans parler de l'obligation d'exploiter, qui découle de la nature même des choses, le droit de propriété du concessionnaire est soumis à diverses restrictions. Les unes résultent de la loi de 1810 elle-même, les autres de lois antérieures. Interdiction de vendre par lots ou de partager la mine sans autorisation préalable du gouvernement (art. 7, al. 2 de la loi de 1810). A l'inverse, interdiction de réunir plusieurs mines sans l'assentiment du Gouvernement (Dé-

(1) LOCRÉ, *op. cit.*, p. 235 et 236

cret du 23 octobre 1852). Obligation de demander pour toute mutation de propriété et pour toute amodiation l'autorisation par décret en Conseil d'État (art. 138 de la loi du 13 juillet 1911). A cette énumération, il faut encore ajouter les pouvoirs importants de police qui ont été donnés à l'administration par la loi du 27 avril 1838.

Voici les caractères essentiels de la propriété de la mine. Il en résulte que « le droit de propriété du concessionnaire est, en réalité, quelque chose d'artificiel et porte sur un ensemble de droits et d'obligations, tels qu'ils ont été définis par la loi (1). » On a dit encore que ce droit d'exploiter la substance concédée sous la surveillance de l'administration et l'observation des règlements de police et de disposer librement des matières extraites était un droit assimilable à celui de propriété littéraire qui ne constitue pas une véritable propriété, mais un simple monopole d'exploitation. Pour d'autres (2), ce serait un droit incorporel, plutôt « *ad rem* » qu'« *in re* », portant sur la substance une fois mobilisée par l'abatage, plutôt que sur cette substance encore immobilisée avant l'abatage ».

Nous aurons fini de caractériser le système de la loi de 1810, en disant que cette attribution de propriété est faite à titre gratuit, par un décret de concession, véritable acte d'autorité. En effet, la loi prévoit bien des redevances au profit de l'État, mais elle ne les considère pas comme une contre-partie de la faveur accordée au concessionnaire. La propriété nouvelle qui vient d'être créée, paie un impôt à l'État, au même titre que les autres propriétés, impôt modique dont le but est de couvrir les frais de la surveillance assurée par l'autorité publique. Et l'État, en créant cette pro-

(1) ROMIEU, Cours professé à l'École libre des Sciences politiques, 1920-1921.

(2) AGUILLON, *op. cit.*, p. 190.

priété nouvelle, agit, il faut bien le remarquer, non pas à titre de propriétaire du gisement, puisque celui-ci n'appartient encore à personne, mais en qualité de puissance publique, chargée de veiller aux intérêts généraux de la Société. Gratuité de l'attribution et acte d'autorité qu'est le décret de concessions, tels sont les deux caractères qui différencient le plus les concessions de mines de celles de travaux publics.

Dans ces dernières, l'administration, personne morale, passe avec un entrepreneur un marché pour l'exécution d'un travail public. Ce marché est un véritable contrat, en vertu duquel le concessionnaire s'engage en général, à la fois et à construire l'ouvrage et à l'exploiter. Il est rémunéré non à prix fixe payé par l'administration, mais à forfait par une redevance qu'elle l'autorise à percevoir sur les usagers. Tous les détails de l'exécution sont contenus dans un cahier des charges où l'administration peut stipuler, soit à son profit, soit à celui des tiers, ouvriers ou usagers, toutes dispositions et conditions qu'elle désire.

En matière de mines, au contraire, rien de semblable n'est possible. Le décret de concession octroie la propriété de la mine au plus capable. « A cette propriété, aucune restriction ne peut être mise, aucune servitude ne peut être légalement imposée qui n'ait été prévue par la loi. Le décret de concession ne peut contenir aucune condition. Où est, en effet, le texte qui permet au chef de l'État de trafiquer de sa fonction d'autorité? (1) »

Si, maintenant, on veut apprécier, d'un mot, l'œuvre du législateur de 1810, on doit reconnaître que, malgré certaines lacunes et obscurités, notamment ce compromis regrettable sur l'origine de la propriété minérale, elle eût des résultats excellents. Du fait de cette loi, la sécurité qui lui

(1) BERTHÉLÉMY, *op. cit.*, p. 779.

faisait défaut, fut donnée au concessionnaire, les capitaux se sont portés nombreux vers les industries minières et plusieurs d'entre elles ont atteint une grande prospérité.

Et cependant, même au lendemain de sa promulgation, les critiques n'ont jamais été ménagées à cette loi. Il n'y a peut être pas lieu de s'en étonner, loi de transaction, s'abstenant de prendre parti sur les principes économiques, elle donnait prise à toutes les revendications et à toutes les discussions. C'est principalement depuis 1871, que la refonte de cette législation est devenue à l'ordre du jour dans l'opinion publique et au Parlement. Il n'y a pas eu de législature qui n'ait vu le dépôt de projets ou de propositions de loi. Plusieurs circonstances avaient attiré l'attention publique : l'immense succès de certaines concessions houillères, telles qu'Anzin, Aniche, Bruay, etc.; l'invention vers 1880, du procédé de déphosphoration Thomas-Gilchrist qui allait permettre l'utilisation des minerais phosphoreux de Lorraine et donner ainsi au marché métallurgique français un essor considérable (1). Ces mines de fer qu'on allait concéder constituaient, en effet, des richesses particulièrement appréciables. Situées dans des terrains déjà reconnus, il n'y avait, de ce fait, ni aléa à courir ni inventeur à rémunérer. Ces considérations justifiaient le premier grief adressé à la loi de 1810, celui de la gratuité auquel on ajoutait celui de la perpétuité de la concession. On désirait des correctifs,

(1) De 5 millions de tonnes de minerai de fer en 1901, la production est passée à 21.794.000 tonnes en 1913, dont 19 millions dans le seul département de Meurthe-et-Moselle. Pour la fonte de 2.400.000 tonnes en 1902 à 4.938.000 tonnes en 1912. Dans cette proportion, le département de Meurthe-et-Moselle entre pour 71 %. (Chiffres donnés par M. Rousiers. Cours professé à l'École libre des Sciences politiques, 1920-1921).

mais l'esprit de la loi s'y opposait et c'était là un autre chef de critique; on n'avait pu imposer certaines conditions, opportunes ou justifiées, dans des circonstances exceptionnelles. Enfin, dernier reproche, parfois on s'était trouvé en présence de plusieurs demandeurs paraissant avoir des titres équivalents et c'était l'arbitraire gouvernemental qui avait décidé entre eux.

Les solutions proposées ne manquèrent pas. Ce fut, tantôt un bouleversement complet de législation en vertu des principes généraux, par application des idées socialistes et communistes. La plus connue des propositions de ce genre est celle de Jaurès du 19 mai 1894 (1). Toutes ont pour base ce postulat : « La mine propriété publique, bien commun de la Nation ». Ceci admis, il est exposé combien le régime de la concession administrative de la loi de 1810 est antidémocratique, parce qu'il permet la constitution de cette véritable « féodalité » financière et industrielle qui abuse de son monopole pour asservir la classe ouvrière et maintenir des prix élevés aux dépens du public (2). La Nation doit reprendre son bien pour le restituer à ceux qui travaillent et l'on imagine, pour administrer les mines, divers procédés qui aboutissent soit à leur nationalisation (3), soit à la formule nouvelle : « la mine aux mineurs » (4). Tan-

(1) Annexe au procès-verbal de la Chambre du 19 mai 1894.

(2) V. l'exposé des motifs de la proposition Jaurès, *loc. cit.*, et le rapport Zèvaès Annexe 2431, séance de la Chambre du 1^{er} avril 1909.

(3) V. proposition de MM. Brousse et Giard, annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre du 15 mars 1884. — Proposition Girodet, annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre du 15 mars 1884. — Proposition de MM. Ferroul, Baudin, Boyer, Couturier ect., annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre du 19 novembre 1889. — Proposition de M. Basly, annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre du 15 janvier 1903. — Rapport Zèvaès, *loc. cit.*

(4) V. proposition de MM. Zèvaès, Bénézech, etc., annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre du 18 janvier 1894. — Proposition

tôt, au contraire, ce furent de simples modifications sur des points particuliers de la loi de 1810, dans le but d'imposer aux exploitants des règles plus protectrices de l'intérêt général (1).

A côté de ce mouvement parlementaire et de cette œuvre législative, le pouvoir exécutif inaugura, en pratique, un nouveau régime minier et substitua ainsi, sa seule volonté à celle du législateur. Poussé par quelques démagogues, le gouvernement s'est cru autorisé à devancer les réformes projetées, et cela au mépris de la loi de 1810. Désireux de légitimer leur conduite, les divers ministres des travaux publics qui se sont succédés de 1899 à 1914 s'ingénierent à trouver les arguments juridiques susceptibles de justifier l'adaptation de la loi aux idées nouvelles : « L'acte de concession est, de sa nature, un acte régalien. Il peut édicter tout ce qui doit être utile à l'intérêt général, car il s'agit de richesses appartenant à la collectivité. En vertu de ces principes, la puissance publique est libre d'imposer l'obligation d'alimenter certaines industries, toutes règles relatives à la fixation des prix de vente, aux conditions du travail, à la participation aux bénéfices. Et si on trouve que c'est aller trop loin, s'il est impossible d'admettre que l'administration puisse transformer ainsi la concession-propriété en concession-contrat, elle peut, en revanche, faire accepter par le demandeur, certaines clauses dans la mesure

Jaurès, *loc. cit.* — Proposition Constant, annexe au procès-verbal de la séance de la Chambre du 14 juin 1906.

(1) V. loi du 27 avril 1838, relative à l'assèchement des mines et aux pouvoirs de l'administration en ce qui concerne l'obligation d'exploiter. Décret du 23 octobre 1852, portant interdiction de réunir plusieurs mines sans autorisation. Loi du 27 juillet 1880, élargissant les pouvoirs de police de l'administration. Loi de finances du 13 juillet 1911, art. 138, portant interdiction d'amodier sans autorisation.

où elles ne sont pas contraires à la loi. Ce fut le procédé des offres de concours (1). »

En 1899-1900, lorsque furent instituées les premières concessions de mines de fer du nouveau district de Briey, les concessionnaires durent s'engager à verser une subvention calculée à raison de 500 francs par hectare pour la construction des nouveaux chemins de fer qu'exigeait l'établissement de ces exploitations. « Pour mieux respecter la loi, aucune mention n'en fut faite dans les titres d'institution; les intéressés qui avaient verbalement donné leur adhésion à cette idée, ne reçurent leur titre que contre l'engagement, par eux remis, de verser la subvention convenue... La forme même à laquelle l'administration a recouru montrait qu'elle reconnaissait sortir quelque peu de son droit (2). » La mesure, toutefois, s'expliquait, les lignes de chemin de fer devant servir à la fois aux mines et au public.

Le 16 juin 1903, plusieurs concessions de houilles furent accordées dans la partie Sud du Bassin du Pas-de-Calais, avec obligation pour les bénéficiaires de participer à des travaux publics éventuels et de construire un hôpital pour les ouvriers; la stipulation était inscrite dans le préambule de l'acte de concession. L'illégalité était cette fois commise au grand jour.

Le même procédé fut employé en 1906. On exigea des concessionnaires, en faveur de certains hôpitaux destinés aux ouvriers de la mine, une allocation qui consistait généralement en un versement en capital de 50 francs par ouvrier jusqu'à un maximum relativement modeste. Ici encore, l'acte de concession en prenait acte.

(1) V. discours de M. Millerand, ministre des travaux publics, Chambre, 26 octobre 1909, *J. O.*, p. 2342. V. la note au Dalloz 1908, 3-45.

(2) V. *Revue politique et parlementaire* de 1912. Aguiilon, Les concessions de mines. Le gouvernement et la loi, p. 436.

Cependant, cette même année 1906, M. Barthou, ministre des travaux publics, en présence de nouvelles demandes et désireux de régulariser ce procédé, demanda l'avis du Conseil d'État, dans une lettre du 4 septembre 1907. Le Conseil d'État (1), après avoir rappelé les distinctions existantes entre une concession de mines et une concession de travaux publics, fit le départ entre les prétentions du Gouvernement : « Les seuls démembrements, est-il dit, que puisse subir la propriété d'une mine, aussi bien au moment de son institution qu'au cours des transmissions successives dont elle est l'objet, sont ceux qui rentrent dans les droits réels admis par le Code civil. » En conséquence, le Conseil admet la possibilité d'obliger le concessionnaire à employer, à l'alimentation de ses propres usines, une fraction déterminée des produits extraits, ou d'affecter exclusivement ces produits à des usages industriels, tels que la fabrication de la soude. Mais, il écarte, comme contraire au principe de la gratuité, le fait d'exiger des subventions pour l'exécution de travaux publics, tout en acceptant, à titre exceptionnel, le procédé des offres de concours. Il considère de même, comme illégales, toutes clauses relatives aux conditions du travail ou à une participation des bénéfices au profit de l'État ou des ouvriers.

C'était, en réalité, la condamnation pure et simple des prétentions gouvernementales, il fallait recourir à l'intervention législative et un projet de loi fut déposé sur le bureau de la Chambre, le 17 novembre 1908. La commission des mines ayant adopté le principe de la nationalisation (2), ce projet fut définitivement écarté. Pendant ce temps, les demandes de concessions affluaient et restaient

(1) Avis des 19-26 décembre 1907, rapport de M. Colson. V. Dalloz 1908, 3-45.

(2) V. rapport Zèvaès, déposé le 1^{er} avril 1909. Doc. parl. Chambre. Annexe n° 2431.

en suspens, au ministère des Travaux Publics (1). Le Gouvernement avait été invité, par quelques députés socialistes, à surseoir à toute nouvelle institution de concession, jusqu'à ce qu'il eût été statué par le législateur, sur les conditions d'exploitation du régime minier (2). Après avoir vainement essayé, en 1909, de faire inscrire dans la loi de finances, la plupart des réformes désirées par son prédécesseur, M. Millerand, déposa, le 30 juin 1910, un nouveau projet, qui prévoyait, entre autres, la participation des ouvriers aux bénéfices. Ce projet, malgré l'importance de la question, ne put venir en discussion avant la fin de la législature (3).

Le Gouvernement, pour donner satisfaction à l'autre partie de l'opinion qui s'émouvait, à juste titre, des conséquences fatales de cet arrêt dans l'octroi des concessions — aucune n'avait été accordée depuis le 4 juillet 1910 — revint alors ouvertement au système généralisé des offres de concours, condamné par le Conseil d'État, mais toléré par les Chambres (4). Ce fut le système de la mise à l'encan (5).

(1) 175 demandes étaient en souffrance en 1909, (v. rapport Jénouvrier. Doc. parl. Sénat, p. 220, annexe n° 152.) 350, à la date du 5 juin 1919, chiffre donné par M. Loucheur, ministre de la reconstitution, industrielle, lors de la discussion de la loi, au Sénat, (séance du 5 juin 1919 v. Déb. parl. Sénat).

(2) V. J. O., du 14 mars 1910. Conclusion du rapport de M. Dron.

(3) V. rapport Ajam, déposé le 11 juillet 1911, Doc. parl. Chambre, annexe n° 1172.

(4) V. J. O., du 4 avril 1912, les 4 décrets du 2 avril 1912. Décret portant institution de la concession de mines de fer d'Abbéville (Meurthe-et-Moselle), p. 3278.

Décret portant institution de la concession de mines de mispickel aurifère et métaux connexes de Beaune (Haute-Vienne), p. 3280.

Décret portant institution de la concession de mines de mispickel aurifère et métaux connexes de l'Auriéras (Haute-Vienne), p. 3281.

Décret portant institution des mines de fer de la Grande-Rimont (Meurthe-et-Moselle), p. 3282.

(5) V. AGUILLON, *Revue politique et parlementaire*, juin 1912.

et on ne concéda plus, désormais, qu'à titre onéreux.

Cette pratique, condamnable au point de vue juridique, trouva cependant l'approbation simultanée de ceux qui désiraient la refonte de la loi de 1810 et de ceux qui la redoutaient, dans la crainte d'un bouleversement complet. Mais, avec elle, de nombreuses difficultés étaient à craindre. Jusqu'en 1911, on pouvait se demander ce qu'il adviendrait des engagements contractés par le concessionnaire, en cas de vente de la mine. L'avis du Conseil d'État du 26 décembre 1907 avait admis, il est vrai, que les charges étant pseudo-réelles suivaient le fonds entre les mains du nouveau détenteur. La chambre civile de la Cour de Cassation avait, elle aussi, considéré dans une espèce particulière (1), l'obligation d'alimenter en charbon une verrerie, comme une servitude. La loi du 13 juillet 1911 supprima ces difficultés en exigeant l'autorisation du Gouvernement pour la transmission de la propriété minière. Mais, une autre difficulté existait et subsiste encore pour les concessions anciennes : en cas d'inexécution de ses engagements par le concessionnaire, quelles sont les sanctions dont dispose le Gouvernement ? D'après M. Romieu (2), il y aurait là une sorte de quasi-contrat à caractère administratif, relevant du Conseil d'État et celui-ci pourrait, le cas échéant, statuer sur l'inexécution des conditions et condamner à indemnité.

Quoiqu'il en soit, cette situation mal définie n'avait que trop duré. Elle avait arrêté le développement de notre industrie minière au moment de la découverte d'un sous-sol moins pauvre qu'on ne l'avait cru jusque-là. Les conséquences de cette politique si visiblement contraire aux intérêts nationaux se sont faites lourdement sentir au cours de

(1) Cass. civ., 9 janvier 1901. Comp. de Graissessac c. Verrerie de Carmaux et consorts Simon. *Sirey*, 1901, 1^{re} p., p. 169.

(2) ROMIEU, *Cours professé à l'École libre des Sciences politiques*, 1920-21.

la guerre, avec nos besoins de fer et de charbon. Quant au refus d'octroi de concessions, qu'était-ce, sinon une véritable révolte contre la loi, de la part de ceux-là mêmes chargés de l'appliquer? La loi de 1810, non abolie, exigeait que le Gouvernement concédât la propriété des mines. Le procédé des offres de concours n'était qu'un pis-aller et, dans cette voie faussement interprétative, une certaine limite ne pouvait être dépassée. Si on voulait introduire des clauses, telles que la limitation de la durée des concessions, ce ne pouvait être par voie purement administrative.

Il y avait un autre motif. Depuis la guerre, l'obligation de tirer parti de toutes nos richesses minérales et la nécessité d'organiser le partage de l'État aux bénéfices pour remédier, par tous les moyens, à la situation financière, paraissaient évidentes. Tout le monde se rendait compte de l'urgence de réviser la législation existante. Et ce fut, pour répondre à ces préoccupations, que le Gouvernement, par l'intermédiaire de M. Loucheur, ministre de la reconstitution industrielle et de M. Klotz, ministre des finances, déposa, le 10 janvier 1918, sur le bureau de la Chambre, le projet qui devait devenir la loi du 9 septembre 1919.

CHAPITRE I

Remarques préliminaires à l'étude de la loi du 9 Septembre 1919.

Avant d'entreprendre l'examen de cette loi, objet même de notre étude, nous tenons à présenter quelques remarques préliminaires. Les unes, sont relatives aux conditions du vote de la loi, les autres à certains points particuliers qui ne peuvent prendre place dans les trois divisions que nous allons adopter :

- 1° Nature juridique de la mine avant concession.
- 2° Situation juridique du concessionnaire.
- 3° Appréciation du nouveau régime.

Le projet de loi déposé par le Gouvernement, fut élaboré par un organisme nouveau, le Comité consultatif des mines. Un décret du 9 novembre 1917 (1) avait fixé son rôle, rôle d'étude et de donneur d'avis et déterminé sa composition. En faisaient partie, des représentants : du Parlement, des exploitants de mines, des ouvriers mineurs, de l'administration et du Conseil d'État. Lors de l'élaboration de la loi, la commission des mines de la Chambre désira préciser ses attributions et donner à son existence une consécration législative. Un des reproches adressés à la loi de 1810 était,

(1) V. J. O. du 11 novembre 1917.

nous l'avons vu, l'arbitraire laissé au Gouvernement dans l'accord des concessions. On pensa y porter remède, dans l'obligation qu'on allait lui imposer, de demander l'avis du Comité consultatif, sur toutes les demandes et de mettre un mois de délai, entre l'avis ainsi donné et la promulgation du décret de concession. Par la présence de membres du Parlement, on assurait le contrôle préventif du pouvoir législatif.

Le rapporteur au Sénat, M. Jénouvrier, fit très exactement remarquer que l'octroi d'une concession étant par essence, un acte du pouvoir exécutif, le pouvoir législatif ne pouvait s'immiscer dans son accomplissement sans une confusion fâcheuse des pouvoirs. A cette raison d'ordre constitutionnel, il en ajoutait une d'ordre pratique : l'impartialité des membres du Parlement qui, sans aucun doute, serait suspectée par une partie de l'opinion publique. C'est pourquoi, le texte définitif de la loi, art. 3 al. 2, porte seulement que le comité consultatif est obligatoirement appelé à donner son avis sur les conditions des cahiers des charges types et leurs modifications. Ce rôle rentre davantage dans sa compétence, il n'en est pas moins important et délicat, la rédaction de ces cahiers étant particulièrement difficile. L'al. 4 de ce même article prévoit un décret portant règlement d'administration publique qui déterminera les attributions, la composition détaillée et le fonctionnement de ce Comité. Ce règlement d'administration publique, paru le 14 octobre 1919 (1), abroge le décret de 1917. Il ne change en rien la composition du Comité (2), mais il délimite le champ de son activité. Il donne des avis, tantôt obligatoires, s'il s'agit de projets de lois intéressant

(1) V. J. O. du 16 octobre 1919.

(2) La loi du 9 septembre 1919, art. 3, al. 1 y avait ajouté des techniciens de l'administration des mines.

les mines, de confection ou de modification de cahiers des charges types, de règlements d'exploitation, de programmes de recherches ou d'exploitation à entreprendre par l'État, de toute convention où ce dernier, un département ou une commune serait partie — tantôt facultatifs s'il s'agit de questions renvoyées par le ministre, questions d'ordre juridique, technique, financier, économique ou social ou mesures à prendre pour intensifier les recherches minières, développer et coordonner l'exploitation. — Enfin, il peut émettre des vœux et des propositions.

Il faut reconnaître ici, la composition judicieuse de cet organisme, dont la compétence à la fois technique, juridique et politique s'est, à plusieurs reprises, heureusement manifestée, lors de la confection du nouveau régime minier et qui saura, dans l'avenir, en faciliter l'application.

Un autre point à souligner, dès le début de cette étude, est celui de la coexistence de deux régimes : la loi du 9 septembre 1919 n'a pas abrogé celle de 1810, elle ne vise que les concessions futures. Quelles raisons ont déterminé le législateur à agir ainsi ? Il en est une qui, à notre avis, doit être écartée. Ce fut celle donnée au Sénat, par M. Jénouvrier, elle repose sur une conception juridique erronée de l'acte de concession. Pour le rapporteur, il serait intervenu entre les anciens concessionnaires et le pouvoir exécutif un contrat, contre lequel rien ne peut prévaloir. « Le pouvoir qui en aurait la puissance n'en aurait pas le droit, ce ne serait qu'un abus de la force » et il se base sur l'art. 1134 du Code civil. Ajouter quelque chose de spécial aux termes de ce contrat, ce serait « le violer et manquer à la parole donnée (1) ».

Nous avons déjà fait remarquer le caractère d'acte d'autorité du décret de concession, en le prenant, l'État agit

(1) V. Doc. part. Sénat. Annexe n° 152. Séance du 3 avril 1919. S. O.

comme puissance publique et non comme propriétaire. Mais, ne l'oublions pas, malgré son caractère, cet acte est une attribution de propriété et sa révision pour le passé eût constitué une véritable expropriation. Déclarer la loi nouvelle applicable, avec toutes ses modalités aux concessions anciennes eût nécessité le paiement d'une « juste et préalable indemnité » — charge fort onéreuse — à moins de ne procéder à une confiscation, mesure qui, heureusement, n'est pas encore admise par notre constitution. A ce motif d'ordre juridique et financier, est-il besoin d'en ajouter un, de simple opportunité? Fallait-il déroger au principe de la non-rétroactivité des lois et porter ainsi atteinte à des situations acquises, atteinte qui aurait eu une répercussion désastreuse sur des sociétés qui n'avaient prévu ni durée limitée, ni partage des bénéfices?

Le législateur de 1919 a donc laissé non seulement subsister la loi de 1810 pour les concessions anciennes, mais a voulu encore dans les innovations qu'il allait apporter pour celles à venir, rester dans le cadre de cette loi. C'est une réforme à caractère très nettement limité, déclare M. Léon Perrier, dans son rapport à la Chambre et il en donne la raison : « Si l'accord du Parlement et du Gouvernement s'est réalisé sur le principe d'une réforme limitée, c'est qu'il est généralement apparu que le moment était mal choisi pour entreprendre une refonte totale de notre législation minière. — Celle-ci, en effet, en raison de la multiplicité et de la complexité des questions soulevées exigerait de longues discussions et risquerait de ne pas aboutir à bref délai (1). Le titre même de la loi est, d'ailleurs, très explicite « Loi modifiant la loi du 21 avril 1810 sur les mines en ce qui concerne la durée des concessions et la participation de l'État aux bénéfices. »

(1) *J. O. Doc. parl. Chambre*, Annexe n° 4928, Séance du 2 août 1915.

Mais, s'il était indispensable d'aller vite, on n'en devait pas moins faire quelque chose de rationnel. Il ne fallait pas, dans la crainte de remettre en question certains principes, adopter des solutions absolument inconciliables, parce que dérivant de théories opposées. Une loi nouvelle ne doit modifier un régime existant que pour lui en substituer un manifestement supérieur. Il est certain que les problèmes, sur lesquels les Chambres sont appelées à statuer, deviennent, de jour en jour, plus nombreux et plus difficiles à résoudre. Pour mener à bien une pareille tâche, la bonne volonté ne suffit pas, il faut en outre l'esprit de suite et la capacité. Et, il faut bien le reconnaître, ces deux qualités font défaut à nos assemblées législatives. Ce n'est pas à dire que les Chambres ne contiennent point d'hommes de valeur, mais ils n'ont pas cependant la compétence qui leur serait nécessaire et de plus leur action est trop souvent paralysée. L'abus des amendements rend, parfois, les projets les mieux faits, incohérents et incompréhensibles.

Pour remédier à cet état de choses défectueux, il faudrait semble-t-il, faire assister les assemblées législatives dans la préparation et la rédaction des projets de loi. Il serait souhaitable, l'idée en a déjà été émise, de faire appel à toutes les compétences et de créer une sorte de Conseil supérieur de législation. Ce Conseil réunirait les plus aptes, choisis partout où ils se trouvent, parmi les parlementaires, les juristes, les financiers, ingénieurs, industriels, commerçants, agriculteurs, médecins, professeurs, etc... Il se recruterait par cooptation et ses membres en mettant leur intelligence et leur travail au service de la collectivité exerceraient une fonction purement honorifique. Le conseil comprendrait diverses sections et devant celle qualifiée serait renvoyé l'examen des projets ou propositions de loi, ce serait elle qui aurait la charge d'élaborer le texte soumis ensuite à l'adhésion du Parlement. Ainsi, grâce à cette col-

laboration de toutes les compétences, pourrions-nous avoir des lois efficaces et des lois où tout se tiendrait, où tel article ne serait pas en contradiction avec tel autre, ou avec les textes antérieurs et les règles générales de la législation.

Dans ces remarques préliminaires, il nous reste encore à parler de deux dispositions, l'une demandée depuis longtemps par la doctrine et la jurisprudence, on la trouve insérée en partie dans le projet de 1910, c'est ce qu'on a appelé la « commercialisation » des mines. L'autre, déjà en vigueur avant la guerre, mais, après l'expérience de ces dernières années, le législateur a cru devoir y revenir et prendre de nouvelles précautions, c'est la nécessité de réserver aux nationaux seuls, la faveur d'être déclarés concessionnaires.

Cette dernière condition, relative à la nationalité, a été inscrite dans le cahier des charges-type du 21 avril 1920. Elle avait fait l'objet, lors de la discussion de la loi à la Chambre, d'une intervention de M. Outrey (1). La main-mise allemande sur nos richesses minières avait été signalée, dès 1909, par M. Zévaès (2). Il citait, dans son rapport, treize exemples récents de concessions françaises rétrocédées, en tout ou en partie, à des Sociétés allemandes. Pour mettre fin à ce scandale, la loi du 13 juillet 1911 avait, dans son art. 138, soumis toute mutation de propriété et toute amodiation à une autorisation donnée par décret en Conseil d'État. Mais, à l'abri de prête-noms, nos voisins de l'Est tournèrent la difficulté et purent se rendre acquéreurs d'une grande partie des minerais de fer de Normandie. Aussi, le législateur de 1919 a-t-il pris ses précautions pour empê-

(1) J. O. Débats. Chambre. Séance du 12 décembre 1918.

(2) Doc. parl. Chambre. Annexe n° 2431, 1909.

cher nos minerais d'aller alimenter, à l'avenir, les usines Krupp ou Thyssen. Désormais, toute société commerciale, ayant pour objet principal, l'exploitation de mines doit être constituée sous le régime de la loi française et tant pour sa création que pour son fonctionnement, observer les prescriptions ci-après (1) : « Si la société spéciale est une Société anonyme, le président du Conseil d'Administration, l'administrateur délégué, s'il y en a un, les commissaires des comptes et les deux tiers au moins des membres du conseil d'administration seront français. Si la société spéciale est une société en commandite par actions, les gérants seront français, ainsi que les deux tiers des membres du conseil de surveillance. Si la société spéciale est une société en nom collectif, tous les associés devront être français. Dans tous les cas, les directeurs ayant la signature sociale devront être français. » Des dérogations sont prévues, elles pourront être accordées par décret contresigné par le président du conseil, le ministre chargé de l'administration des mines et celui des affaires étrangères. Bien que le cahier des charges n'en dise rien, il va de soi que si le demandeur est un particulier, il devra être français.

La loi a encore d'autres exigences à l'égard des Sociétés, elles sont dictées par les mêmes considérations. Non seulement, l'administration doit connaître et approuver le capital initial et ses augmentations au-delà d'une certaine limite, mais de plus, toutes les actions de ces Sociétés doivent être nominatives; ce qui permettra le contrôle de la propriété des capitaux. Il ne faut plus que l'ennemi s'approprie certaines parties de notre richesse nationale, grâce à l'anonymat du titre au porteur. Il ne faut pas, a dit M. Jenouvrier, au Sénat (2) « qu'on puisse revoir, même

(1) Art. 2 du cahier des charges, type. J. O. du 24 avril 1920.

(2) Doc. parl. Sénat. n° 152. Séance du 3 avril 1919.

seulement par la pensée, nos minerais s'en aller à l'étranger pour en revenir sous forme d'obus ou de projectiles bombardant nos villes et tuant nos fils. Pour cela, la précaution de l'action nominative est nécessaire ». Mais, ajoute-t-il, est-elle suffisante? Nous pouvons, avec lui, en douter. M. Jenouvrier s'en remet à la clairvoyance d'un Gouvernement averti « à qui il serait toujours possible de rechercher et de faire décider que les administrateurs ne sont que propriétaires apparents des actions nécessaires pour entrer dans le conseil d'administration et, qu'en réalité, leur présence est une violation indirecte, mais certaine, du cahier des charges-type »!

Quant au caractère commercial donné désormais à l'exploitation minière, c'est une réforme, qui fait heureusement disparaître de notre législation, une anomalie juridique. Pourquoi la loi de 1810 avait-elle réputé les mines entreprises civiles? C'est, a-t-on dit, qu'au début du XIX^e siècle, on ne distinguait guère l'exploitation du sous-sol de la culture de la surface. Cette explication est peu vraisemblable. Les jurisconsultes de 1810 n'ignoraient pas la différence qui existe, au point de vue du droit, entre un agriculteur et un exploitant de mines. Une entreprise minière, propriété distincte de celle du sol de par l'acte de concession, a toujours eu un caractère commercial. Presque toutes les mines sont constituées à l'aide d'un appel aux capitaux, sous la forme de sociétés par actions. L'exploitant est, sans aucun doute, un commerçant rentrant dans la définition de l'art. 632 du code de commerce. Les législateurs de 1810 n'ignoraient aucune de ces raisons. « S'ils ont « civilisé » la mine, c'est de parti pris et parce qu'ils ont entendu faire exception au principe général. Ils ont voulu éviter aux exploitants les rigueurs du code de commerce qui comprenaient, à cette époque, la contrainte par

corps. Ils comptaient ainsi attirer plus facilement les capitaux vers ces entreprises aléatoires (1) ».

Mais, les effets de cette exception étaient, pour le moins, bizarres, puisque, par application de ce principe, un marinier transporteur de charbon ayant une difficulté avec une compagnie minière sur les conditions ou le prix du transport était obligé d'assigner son adversaire devant le tribunal civil.

Le projet de 1910, tout en maintenant à l'exploitation son caractère civil, déclarait commerciaux tous les actes faits par l'exploitant en vue de la vente et du transport de ses produits ou de l'achat des matières nécessaires à son industrie.

L'article 5 de la loi nouvelle va plus loin, « l'exploitation des mines elle-même, est considérée comme un acte de commerce et cette disposition s'applique aux sociétés civiles existantes, sans qu'il y ait lieu pour cela de modifier leurs statuts. » On s'est arrêté devant cette obligation à leur imposer, ce qui aurait été, pour beaucoup d'entre elles, dispendieux et compliqué, sinon impossible. Avec raison, on n'a envisagé que le résultat. Elles feront désormais, et avec la même capacité, des actes de commerce là où elles faisaient des actes civils, ce qui aura pour effet de les faire traiter telles que des commerçantes, non seulement au point de vue de la compétence, mais aussi de la faillite. Ce sera à l'avantage des exploitants qui bénéficieront de la justice expéditive des Tribunaux consulaires et verront ainsi leurs différends rapidement réglés. Ce sera également avantageux pour leurs créanciers, auxquels la faillite ou la liquidation judiciaire offriront des garanties beaucoup plus sérieuses que la procédure de la déconfiture.

(1) V. Rapport Ajam. Doc. parl. 1911. n° 1172.

CHAPITRE II

Nature juridique de la mine avant concession.

Nous avons vu que le désir des auteurs de la réforme de 1919 avait été de la faire limitée, de rester dans le cadre de la loi de 1810 et d'en respecter les principes essentiels. Ce désir a-t-il été satisfait? Les tendances du projet du Gouvernement, déjà modifiées par la commission des mines de la Chambre, n'ont-elles pas encore été accentuées au cours des débats? Si on étudie, aujourd'hui, la nature juridique de la mine avant concession, arrive-t-on encore à cette conclusion que le législateur la considère toujours comme une *res nullius*? Il est permis d'en douter. Pour nous, le législateur semble plutôt la considérer comme appartenant à l'État.

C'est une opinion qui trouve sa justification dans les travaux préparatoires et le texte même de la loi. Sans vouloir trancher la question de propriété, qui devait, en droit, rester en suspens, ainsi qu'on l'a fait remarquer, on a voulu éliminer de la rédaction, le moindre mot qui eût affirmé le droit de l'exploitant, au détriment de celui de l'État. L'alinéa 3 de l'art. 1 est ainsi rédigé : « à l'expiration de la concession, ainsi qu'en cas de déchéance définitive ou de renonciation, les mines reviendront à l'État », mais le texte du projet soumis à la Chambre était le suivant : « ...les mines appartiendront à l'État ». Ce fut, sur un amendement de M. Ernest Lafont, que cette substitution de mots eut lieu et il expliqua clairement sa pensée : « nous pensons qu'en droit — et un certain nombre de personnes au cours du XIX^e

siècle ont bien voulu appuyer cette opinion — les mines ne sont point une propriété personnelle de l'exploitant. Elles restent toujours la propriété de l'État et c'est une sorte d'usage plus ou moins prolongé dans le temps que l'État accorde par l'acte de concession. Avec le régime nouveau que vous instituez, cette idée du domaine éminent de l'État prend une force singulièrement nouvelle. Nous pourrions nous mettre d'accord sur le mot que j'ai suggéré et qui est très prudent. Ce n'est pas du tout un mot de droit. Les mines... concédées, quand leur exploitation disparaîtra, je dis simplement qu'elles reviendront à l'État. Le mot « appartiendront » a l'air de dire que le droit naît simplement à l'époque de la déchéance (1) ». On ne peut trouver une affirmation plus catégorique du principe de la domanialité (2). Personne ne s'est élevé à la Chambre pour protester, ni le rapporteur de la commission, ni le représentant du Gouvernement et l'amendement mis aux voix fut adopté. Le ministre chargé des services des mines, M. Loucheur trouva même l'observation extrêmement juste et accepta volontiers d'inscrire : « les mines reviendront à l'État » ce qui montre bien, a-t-il dit, « que l'on ne crée pas à ce moment pour l'État, et à ce moment seulement, le droit de propriété (3) ». On peut encore tirer argument des paroles qui terminèrent, à la Chambre, la discussion de la loi. M. Desplas enregistra, comme progrès à retenir, le grand pas fait vers la domanialité, par le caractère temporaire donné aux concessions et M. Albert Thomas, parlant au nom du parti socialiste, fit la

(1) J. O. Débats parl. Chambre, séance du 5 décembre 1918.

(2) Berthélémy, op. cit. p. 790 : « Il est spécifié qu'à l'expiration de la concession, la mine reviendra à l'État. Remarquons au passage que le législateur parle ici comme si la mine non concédée était un bien domanial. « Reviendra », cela suppose qu'avant d'avoir été concédée, elle était à l'État ».

(3) J. O. Débats parl. Chambre, séance du 5 décembre 1918.

même constatation : « la participation de l'État aux bénéfices est implicitement la reconnaissance du principe, que nous avons proclamé ici même, de la propriété de la Nation sur les richesses du sous-sol (1) ». Cette opinion semble également être celle du rapporteur au Sénat : à propos de la déchéance, il déclare que faute d'acquéreur, la mine redevient *res nullius* sous le régime de 1810, mais que ce système ne concorde plus avec les principes de la loi nouvelle, d'après laquelle, la mine, à l'origine à la disposition de la Nation, doit revenir à celle-ci à l'expiration de la concession (2).

On ne peut objecter le rejet par la Chambre de l'amendement Margaine, affirmant que les mines font partie du domaine public. La domanialité publique des mines, proposée par M. Margaine, est un témoignage de l'ignorance juridique de ce parlementaire. Les mines domaniales ne sauraient être que des dépendances du domaine privé. C'est ce que voulait dire, sans doute, M. Margaine, mais il s'est servi d'une expression particulièrement impropre et dont le sens était tout différent.

Nous pouvons donc soutenir, sans être taxé d'exagération que les auteurs de la loi nouvelle ont, entendu consacrer, en fait, le principe de la domanialité. Seulement, ils n'ont osé ni l'affirmer, ni l'insérer dans le texte, ils ont cru plus expédient pour faciliter le vote du projet, d'agir comme leurs devanciers et de paraître ne point prendre parti sur cette question primordiale de la propriété.

Les partisans de « la mine à l'État », ils ont toujours été fort nombreux, donnent en faveur de leur thèse, divers arguments. Si on ne peut admettre que, de droit naturel, ce dernier en ait la propriété, il peut cependant l'acquérir par

(1) J. O. Débats parl. Chambre, séance du 13 décembre 1918.

(2) J. O. Doc. parl. Sénat, 1919, annexe 152.

uné disposition spéciale de la loi positive. Ce faisant, la loi pourra estimer agir dans l'intérêt général.

La mine, dit-on en premier lieu, est domaniale, elle relève de la souveraineté en vertu de ce principe que les biens immobiliers sans maître appartiennent à l'État. C'est une richesse produite par aucun travail humain, véritable don gratuit de la nature, qui doit appartenir à la collectivité représentée par l'État, dont le rôle est de veiller aux intérêts des générations actuelles et futures.

Mais, avant de classer la mine parmi les biens sans maître, il faudrait commencer par prouver que c'est un bien, or, tant que son exploitation n'est pas entreprise, elle ne constitue une richesse pour personne, pas même pour l'État. Pour qu'une chose devienne un bien, au sens juridique du mot, il ne suffit pas qu'elle puisse être utile, il faut encore qu'elle soit appropriée. Sans doute, il y a la catégorie des biens « vacants » ou « sans-maître », choses susceptibles d'appropriation et considérées comme des biens, même pendant qu'elles n'ont pas de maître. Mais les substances minérales ne sont susceptibles d'appropriation qu'au fur et à mesure de leur extraction. Avant, ce sont des *res nullius* « comme les poissons qui peuplent les rivières, ou le gibier qui court dans les forêts » (1) et la loi positive doit intervenir pour déterminer qui aura le droit d'exploiter et pourra ainsi devenir propriétaire.

Aussi fait-on appel à un autre argument pour justifier les droits de la puissance publique. On fait valoir (2) que les mines tirent leur valeur effective du milieu social et ce milieu est dû, en grande partie, aux travaux d'intérêt général accomplis par l'État. Une mine dans le désert, ou

(1) BERTHÉLÉMY, *Revue Financ.-Univers.*, n° du 15 juin 1911. « La réforme du régime minier ».

(2) V. CAUVÈS. *Cours d'Économie politique*. Tome I. p. 553, 3^e édition.

bien encore dans un pays sauvage, même connue et facile à exploiter, ne présente aucune valeur. Ce sont les progrès de la civilisation qui ont amené cet emploi quasi illimité des substances enfermées dans le sol et les ont rendues si utiles et si nécessaires. Dans ce progrès, le rôle de l'État est prépondérant. Il permet la constitution et le développement des Sociétés organisées, non seulement il assure leur sécurité, mais sortant de ses attributions essentielles, il se fait organisateur de nombreux services économiques, entrepreneur de travaux publics par ses constructions de routes, de ponts, de canaux et de ports de mer; en un mot, il se charge de tous les services dont le but est de développer soit les relations entre les individus, soit leur bien-être.

Mais, s'il est indéniable que l'État a largement contribué à cette acquisition et à cet accroissement de valeur des gisements miniers, est-ce une raison suffisante pour les faire rentrer dans son domaine? Son rôle ne doit-il pas simplement se borner à provoquer et à surveiller leur exploitation? Ici, l'État n'a qu'un droit incontesté, celui d'agir dans l'intérêt de tous et de l'industrie en particulier; en déclarant la domanialité des richesses minières, est-on sûr qu'il en sera ainsi?

Enfin, dernier argument, cette propriété reconnue à l'État est constituée dans l'intérêt général. C'est une propriété d'une nature particulière, créée dans l'intérêt du public « c'est-à-dire, en fait, pour parler net, dans celui des consommateurs de matières minérales (1) ». L'État, comme propriétaire, peut exploiter lui-même, en régie, s'il croit ce procédé le meilleur; mais rien ne l'y oblige, il lui est également loisible de recourir au système de la concession qui sera temporaire et d'imposer dans un cahier des charges toutes les modalités désirables.

(1) V. ROLLAND. Les nouvelles concessions de mines. *Revue du droit public*, 1920, p. 343.

On peut faire remarquer, que fonder le droit de propriété sur l'utilité sociale, est une théorie dont le but est de faire disparaître la propriété en tant que droit pour la mettre au rang de fonction publique. Elle ne sera plus absolue, elle existera seulement dans la mesure où la souveraineté sur les choses et le droit de libre disposition seront indispensables pour en tirer le meilleur parti. Elle varie selon les circonstances et le milieu. L'individu ne sera plus propriétaire pour lui-même, mais pour la Société. Dans ces conditions et les partisans de cette théorie le comprennent ainsi, la propriété minière ne peut être entendue que dans un sens étroit et grevée de nombreuses servitudes. La situation du propriétaire d'une richesse de cette sorte ne peut être qu'analogue à celle d'un concessionnaire de service public, d'une compagnie de chemins de fer, par exemple. On arrivera alors rapidement, dans la suite, à la suppression complète de toute propriété, après la mine, ce sera l'usine, puis le champ et la maison, on ne sera plus en présence que de fonctionnaires, au sens très large du mot. La propriété individuelle qui, jusqu'à présent, était considérée comme le plus énergique stimulant de la production, fera place à une propriété sociale dont les effets seront, sans aucun doute, moins utiles à cet intérêt général que l'on a pour but de servir.

Quoi qu'il en soit, la théorie de la domanialité correspondait tout naturellement à un courant d'idées. Si ces défenseurs ne purent la faire triompher officiellement, ils firent adopter de telles modifications qu'elles en furent, en fait, la consécration pratique. Au lieu de commencer par poser le principe de la domanialité et en déduire, ensuite, les conséquences logiques, ils se sont contentés de faire accepter ces conséquences, sans vouloir paraître les rattacher à ce principe. Avec les innovations de la loi de 1919, nous pourrons, en effet, nous en convaincre, il n'y a plus, pour les nouvelles

domanialité, les autres théories, notamment celle de la *res nullius* est définitivement écartée et, avec elle, les principes essentiels de la loi de 1810 :

Il faut, d'ailleurs, reconnaître que cette idée de domanialité peut paraître plus simple que celle de souveraineté ou d'autorité comportant la faculté d'adjuger la propriété de la mine au meilleur exploitant. Il ne faut donc pas s'étonner qu'elle ait pu séduire des esprits non avertis. Si l'on admet sans discussion que la mine étant un bien sans maître doit appartenir à l'État, toutes les modalités et toutes les conditions que ce dernier peut mettre au transfert de cette propriété domaniale, s'expliquent sans difficulté aucune. L'État agit comme un contractant ordinaire, sa volonté est autonome, sauf les limites fixées par la loi. C'est le principe de la liberté des conventions. Au contraire, l'idée de faire attribuer par l'autorité le droit d'exploiter, suppose admise, comme nous l'avons expliquée, la théorie de la *res nullius*. L'État intervient ici en qualité de puissance publique, seulement pour désigner l'exploitant au mieux de l'intérêt général et il le fait sous réserve des conditions posées par la loi.

★ ★

L'une des caractéristiques du nouveau régime et des plus importantes est l'organisation de la participation de l'État aux bénéfices. Nous en exposerons le fonctionnement, le plus brièvement possible, quitte à faire, plus loin, l'examen critique.

La loi de 1810, rappelons-le, ne prévoyait aucune espèce de prestations financières autres que les redevances fiscales (1) qui subsistent encore, même pour les nouvelles

(1) V. Loi du 8 avril 1910 qui a modifié la loi de 1810 et loi du 25 juin 1920 art. 2, modifiant l'art. 53 de la loi du 31 juillet 1917.

concessions : la redevance fixe, due indépendamment de l'exploitation et calculée à raison de 50 centimes par hectare et la redevance proportionnelle, impôt de 20 % sur le produit net de l'exploitation. C'était le principe de la gratuité, principe battu en brèche depuis 1890 par la pratique des offres de concours que l'administration avait essayé de faire dégénérer en véritable participation de l'État aux bénéfices (1). Elle dût s'arrêter dans cette voie, devant le veto formel du Conseil général des mines et du Conseil d'État.

Le nouveau projet devait naturellement reprendre la question de participation, ce devait être une de ses innovations principales. Pour les partisans de la théorie de la domanialité, sa justification était facile. Elle fut donnée, à la Chambre, par M. Lafont (2). A son avis, la part qu'on voulait faire à l'État était insuffisante et le projet, à cet égard, trop timoré. Comment hésiter, quand l'État est, ici, un apporteur ? « C'est la fortune préalablement endormie dans le sol, qui sera éveillée ensuite par l'effort de la société industrielle que l'État apporte ; il est donc, au sens le plus fort du mot, partie prenante et il doit l'être dans tous les bénéfices. Comment peut-on raisonnablement le priver de ce qui n'est point un privilège, mais un droit strict : la participation au produit tiré de ce qui était sa chose, du moins la chose de la collectivité..... Il faut bien comprendre que l'État doit venir comme partie prenante, non pas d'un superbénéfice lorsque les actionnaires-argent auront été rénumérés, alors que lui actionnaire-apporteur, n'aura rien reçu, mais véritablement dès que le bénéfice surgira, dès qu'il y aura un produit net. » Si la proposition de M. Lafont ne fut pas adoptée, ce n'est pas qu'elle fût trouvée

(1) Voir ce que dit M. Berthélémy, à propos de la concession des mines de fer d'Abbeville. *Op. cit.* p. 779 noté 1.

(2) V. Débats parlementaires. Chambre, séance du 6 décembre 1918.

contraire aux idées reçues, mais seulement excessive dans ses prétentions : supprimer toute sérieuse chance de gains, c'était écarter les actionnaires.

Nul ne s'est élevé pour réfuter le sophisme sur lequel repose l'explication de M. Lafont. La richesse enfouie dans le sol ne vaut que par l'extraction. Sa valeur sera le bénéfice entre les frais d'extraction et le prix de vente, or les frais d'extraction sont fournis par les capitaux-argent qui, s'ils ne sont pas rémunérés, ne se porteront plus vers cet emploi. Ce n'est donc que le superbénéfice qui peut être réclamé par l'État.

Le principe de la participation fut donc adopté. La loi de 1919, dans ses articles 1 et 2, s'est bornée à tracer les grandes lignes. Elle pose l'obligation de la participation de l'État aux bénéfices, de la progressivité et de l'uniformité de régime pour toutes les mines de même nature. Pour les détails d'application, elle renvoie à un règlement d'administration publique avec une délégation générale très étendue. Elle dispose que toutes les obligations du futur concessionnaire seront contenues dans un cahier des charges annexé au décret de concession et conforme à un cahier type, dont elle énumère les clauses principales. Les règles relatives à la question résultent par conséquent et de la loi et du règlement d'administration publique du 21 avril 1920 (1) qui approuva le cahier des charges type.

Établir la participation aux bénéfices n'était pas sans présenter de nombreuses difficultés. Il fallait faire, avant tout, œuvre raisonnable, trouver une solution susceptible de sauvegarder, comme il convient, les intérêts des actionnaires, sans, toutefois, les exagérer. On ne devait pas, comme on l'a fait remarquer, plusieurs fois et avec bon sens, lors de la discussion de la loi, se laisser hypnotiser

(1) V. J. O. du 24 avril 1920.

par les succès extraordinaires de quelques mines privilégiées. La liste de celles qui ne font pas de bénéfices ou qui se ruinent est de beaucoup la plus longue, il y a, autant et même plus, de capitaux engagés dans les mauvaises mines que dans les bonnes.

Avant de parler de partage de bénéfices, la première question à résoudre, était d'assurer une certaine rémunération au capital engagé dans l'entreprise. Rémunération qui doit rentrer dans les frais généraux, au même titre que le traitement des ingénieurs et le salaire des ouvriers. On réserve donc, au concessionnaire, avant tout partage, dans l'ensemble des bénéfices, un certain intérêt de son capital. La part, due à l'État, ne sera prélevée (art. 15 du type) que sur l'excédent du bénéfice par rapport à l'intérêt réservé au concessionnaire avant partage. Cet excédent constitue ce que la loi appelle le superbénéfice.

Restent à définir le taux et le mode du calcul de cet intérêt, ainsi que le capital sur lequel il devra porter. Le taux de l'intérêt réservé (art. 16 du type) sera calculé dans tous les cas, en ajoutant 2 % au taux du revenu donné par la rente perpétuelle française comportant l'intérêt nominal le plus élevé, d'après le cours moyen de cette rente, pendant la période considérée. Ainsi, l'intérêt moyen de la rente perpétuelle étant de 5 % environ, on prendra le cours nominal le plus élevé, par exemple 6 % et on en déduira le taux moyen, 5 1/2. Dans ce cas, le taux de l'intérêt réservé sera de 5 1/2 plus 2 %, ce qui donnera 7 1/2 %. C'est une formule ingénieuse qui tient compte de l'avenir. On mesure toujours l'intérêt à donner au concessionnaire, d'après le taux que rapporte la rente française. Si, plus tard, le taux de l'argent baisse et tombe à 3 %, il n'y aura comme intérêt réservé que 5 %.

Cet intérêt ainsi réservé est, dit l'art. 16 al. 2 du type, cumulatif; en conséquence, si le bénéfice lui est inférieur

dans certaines années, la différence sera reportée aux années subséquentes, de telle sorte que le superbénéfice à partager n'apparaisse qu'après que tout l'arriéré aura été comblé. On cumule les déficits. Si, par exemple, le bénéfice d'une année ne permet de distribuer un intérêt de 4 % seulement, au lieu de 7,50, la différence de 3,50 sera considérée comme un déficit que les bénéfices des années suivantes devront couvrir.

Enfin, on a déterminé sur quel capital serait calculé l'intérêt (art. 17 du type). Il comprend les trois éléments suivants : le fond de roulement évalué à forfait, pour chaque année, au tiers des dépenses d'exploitation de l'année, la part du capital immobilisé et les déficits d'exploitation des années antérieures. La part du capital immobilisé est constituée par le montant des dépenses réellement faites pour l'exploitation du gisement, la constitution de la société et les ouvrages et installations nécessaires à l'exploitation de la mine et des industries annexes dont le produit entre en compte dans le calcul de la redevance proportionnelle. Les dépenses sont, en outre, augmentées de l'indemnité d'invention mise à la charge de la société, s'il y a un inventeur. Le montant du capital est, toutefois, diminué des amortissements qui sont portés au compte d'exploitation.

La somme réservée au concessionnaire étant évaluée et mise de côté, on a le superbénéfice. Celui-ci est (art. 18 du type) déterminé en fonction du bénéfice qui est l'excédent des recettes d'exploitation, d'une part sur les dépenses d'exploitation autres que celles inscrites au compte capital (1) et d'autre part sur les amortissements. Ces amor-

(1) C'est-à-dire que ces dépenses d'exploitation comprennent les charges administratives, commerciales, fiscales et d'utilité générale. V. art. 18, al. 4, du type.

tissements seront fixés, chaque année, par le concessionnaire et ne pourront dépasser le dixième des immobilisations du capital. Une décision spéciale du ministre peut, cependant, autoriser un amortissement plus rapide et, la dernière année de la concession (expiration normale du terme, déchéance ou renonciation du concessionnaire), l'amortissement pourra, sans autorisation spéciale, s'élever jusqu'à la totalité du capital immobilisé et non encore amorti.

Nous avons vu comment le bénéfice de l'année était déterminé et comment on retranchait l'intérêt réservé, c'est l'excédent seul qui constitue le superbénéfice à partager entre le concessionnaire et l'État. La part de ce dernier, qui comprend également celle du personnel, est fixée suivant une échelle progressive inscrite dans le cahier des charges type. Cette progressivité s'accroît très rapidement avec l'importance des bénéfices. La part des deux bénéficiaires réunis, État et personnel, sera de 10 % sur la fraction du superbénéfice inférieure à 2 % du capital; de 15 % sur la fraction du superbénéfice entre 2 et 4 %; de 20 % sur la fraction du superbénéfice entre 4 et 6 % etc... jusqu'à 75 % de la fraction du superbénéfice excédant 100 % de ce capital, sans que la progression continue au-delà de cette proportion.

Différentes mesures ont été prises pour déjouer les fraudes possibles. La société concessionnaire aurait pu être tentée, par des augmentations injustifiées de son capital-actions, de retarder l'époque du partage, aussi est-il prévu que tout accroissement du capital initial devra être approuvé par l'administration. De même, en cas de cession de la mine à un nouvel exploitant, si le prix de cession est supérieur à la partie immobilisée du capital, c'est-à-dire fait apparaître un excédent de bénéfices, il y a lieu à une rectification au profit de l'État. Une rectification analogue

peut, également, se faire en fin de concession, si après remboursement du capital immobilisé et non encore amorti et après prélèvement des sommes nécessaires pour compléter l'intérêt cumulatif afférent aux années antérieures, il reste un actif net. Dans ce cas, l'actif ainsi déterminé est considéré comme provenant de superbénéfices complémentaires égaux pour tous les exercices. Il est partagé suivant le barème progressif que nous avons vu, de telle façon que l'État et le personnel reçoivent une somme équivalente à celle qui leur eût été versée pendant la concession, si les bénéfices annuels avaient été intégralement distribués dans chaque exercice. On tient compte, autrement dit, du superbénéfice qui a servi de base au partage du bénéfice pour chaque exercice.

Toutes ces règles exigent des vérifications minutieuses, elles font l'objet des articles 21 à 27 du type. Des comptes sont présentés annuellement par chaque exploitant et la part revenant à l'État est versée dans le mois qui suit cette présentation. La comptabilité est communiquée à l'ingénieur en chef et à des fonctionnaires de l'administration des mines et de celle des finances. Indépendamment de ce contrôle, le concessionnaire est tenu de se soumettre à toutes les vérifications qui peuvent être faites par l'inspection générale des finances. Enfin, les comptes sont arrêtés par le ministre chargé des mines, après avis du ministre des finances, sur le rapport d'une commission de vérification des comptes des exploitations minières, instituée par arrêté concerté entre les deux ministres. Remarquons, en passant, les très nombreuses analogies de ce régime financier avec celui existant pour les compagnies de chemins de fer (1).

(1) V. Règlements d'administration publique, dits règlements sur les justifications financières des 2 et 6 mai 1863 et du 12 août 1868 et le règlement d'administration publique du 30 mai 1895 sur le contrôle des chemins de fer.

On a prévu l'éventualité de la création par voie législative d'un impôt, ayant le même caractère et le même objet que cette participation contractuelle et faisant ainsi double emploi avec elle. Pour éviter aux exploitations minières un accroissement exagéré des charges fiscales, l'art. 25 du type dispose que, dans ce cas, les sommes dues en vertu du cahier des charges seraient diminuées du montant de cet impôt.

★ ★

A la participation de l'État aux bénéfices, la loi de 1919 ajoute la participation du personnel occupé à l'exploitation de la mine. Elle a voulu consacrer ce principe que le travail, associé indispensable du capital, doit être intéressé au succès de l'entreprise et témoigner ainsi de l'intérêt aux ouvriers. Dans un but de simplification, la part de ces derniers est prélevée sur celle de l'État et à concurrence de 25 % de celle-ci. D'après l'art 2, 9° de la loi, ces 25 % peuvent recevoir divers emplois, la plus grande latitude est laissée aux intéressés, ce sont, ici, l'État et le concessionnaire, puisque lors de la rédaction du cahier des charges, le personnel n'existe pas encore. Cette répartition sera faite ou bien individuellement à chaque employé ou ouvrier, ou bien un accord interviendra pour décider si le produit en sera appliqué selon les dispositions de la loi du 26 avril 1917 sur les sociétés anonymes à participation ouvrière, ou bien le montant en sera versé, en tout ou en partie, à la caisse autonome des ouvriers mineurs, dont le conseil d'administration pourra employer ce qui lui sera remis à des œuvres d'assistance ou de solidarité, au profit de cette catégorie de travailleurs.

Comme la prospérité d'une mine est indépendante du travail des ouvriers, mais plutôt la conséquence de cir-

constances heureuses, souvent fortuites : richesse du filon, facilité d'extraction, absence d'inondation etc... toute autre combinaison autre que le versement à la caisse autonome eût favorisé, abusivement, certains ouvriers par rapport aux autres. Aussi, pour éviter, dans la mesure du possible, pareille injustice et les mécontentements inévitables qu'elle eût engendrés, le cahier des charges déclare que la somme attribuée au personnel sera versée à la caisse autonome de retraites des ouvriers mineurs (1). Si ce n'est pas là un principe qu'il pose, c'est tout au moins la seule solution qu'il ait rendue pratique. Ne pouvant, en effet, modifier directement la loi, il fut obligé d'envisager l'hypothèse où les ouvriers et employés, représentant plus de 20 % de l'effectif total du personnel, réclameraient une répartition individuelle. Dans ce cas, le ministre fera procéder à un vote, à l'effet d'établir si la majorité désire renoncer au versement à la caisse autonome des retraites, pour adopter la répartition individuelle. Si la majorité se prononce dans ce sens, un second vote désignera cinq délégués chargés de préparer un projet de règlement pour cette répartition, règlement qui devra être homologué par le ministre et ne pourra être modifié avant 5 ans et de 5 en 5 ans. On le voit, le système est à dessein, fort compliqué et il a pour conséquence singulière, comme le fait remarquer M. Berthélémy (2), d'obliger les ouvriers d'une mine qui se prononcent pour la répartition individuelle à renoncer aux avantages des retraites spécialement organisées à leur profit.

La loi nouvelle a voulu que certains points, relatifs au régime du travail fussent réglés par le cahier des charges.

(1) Sur l'organisation et le fonctionnement de cette caisse, voir la loi du 25 février 1914, le règlement d'administration publique du 31 mars 1914 et deux règlements du 13 juillet 1914.

(2) BERTHÉLÉMY, *op. cit.*, p. 793.

Désireuse d'éviter, le plus possible, pour l'avenir, les causes de conflit, dont les conséquences sont toujours graves lorsqu'elles se produisent dans une industrie comme celle des mines, elle a décidé d'introduire dans le nouveau régime, la pratique du salaire minimum. Le concessionnaire, dit l'art. 29 du type, devra établir un bordereau des salaires minima à payer aux ouvriers de la mine et de ses dépendances. Cette obligation fut insérée, à la suite de nombreuses interventions tant à la Chambre qu'au Sénat (1) et fut présentée à la fois comme une mesure de justice et une garantie certaine de paix sociale. La rédaction de ce bordereau sera faite après entente collective régionale ou accord particulier entre le concessionnaire et ses ouvriers, à défaut elle sera l'œuvre d'une commission mixte dont l'organisation est prévue et si l'entente ne peut s'établir en commission mixte, il sera statué par une commission arbitrale.

A côté de ces clauses générales qui doivent être obligatoirement inscrites dans le cahier des charges, il en est au contraire, qui présentent un caractère particulier et facultatif. Ce sont celles qui peuvent être imposées, conformément au paragraphe 12 de l'article 2 de la loi. Au moment de la concession, le Gouvernement peut obliger le futur concessionnaire à donner son adhésion à des consortiums et comptoirs de vente ou d'exportation, ou encore l'obliger à construire ou alimenter des usines chimiques, métallurgiques ou des hauts-fourneaux. Toutes ces conditions doivent être prévues et précisées lors de la concession, sans qu'elles puissent être aggravées au cours de celle-ci. Bien que la loi de 1919 laisse subsister le principe de la

(1) V. *Journal Officiel* Débats, parlementaires, Chambre, séance du 12 décembre 1918. — Sénat, séance du 6 juin 1919. Interventions de MM. Lefebvre, Cadot et Bouveri à la Chambre, de MM. Strauss, Caze-neuve et du Ministre de la reconstitution industrielle au Sénat.

liberté commerciale en matière de mines et ait, notamment, écarté, l'amendement de MM. Cadot et Lefebvre sur les prix maxima de vente du charbon, ces dispositions n'en constituent pas moins des atteintes au principe. Elles sont dictées, il est vrai, par les conditions économiques actuelles. Pour lutter avantageusement contre la concurrence étrangère, la concentration commerciale est devenue une nécessité. Une série de producteurs ayant des intérêts communs doivent obéir à une direction unique pour organiser la vente de leurs produits et l'équilibrer aux besoins de la consommation. A côté de cette concentration commerciale, la concentration industrielle qui réunit, entre les mêmes mains, de nombreux ouvriers, un outillage puissant et des capitaux importants a fait apparaître les avantages de cet autre genre de concentration, très importante, qu'on appelle intégration. C'est la réunion sous une même direction d'établissements industriels complémentaires les uns des autres, de telle manière que le produit de l'un soit la matière première de l'autre. Aucune autre industrie ne se prête mieux que l'industrie minière en général, à ces différents phénomènes. On voit d'ici, les avantages considérables qui peuvent résulter, par exemple, de la réunion d'une mine de fer, d'un haut-fourneau, d'une aciérie et d'un laminoir; l'économie et l'utilité qui peuvent provenir de l'intégration de la houillère à la cokerie, ce qui permet avec les gaz du coke d'avoir une usine productrice d'énergie et une usine chimique. Le législateur n'a pas eu d'autre but que de permettre et favoriser la formation de ces ententes si précieuses pour l'industrie. Il a, peut-être, été impressionné par la puissante organisation qu'il a trouvée, à cet égard, en Alsace et dans les pays occupés. En Allemagne, la constitution d'ententes d'abord bénévoles, puis avec sanctions, enfin la création de syndicats tels que celui de l'acier, le syndicat westphalien du coke et le syndicat rhénan-west-

phalien des houilles, ont, sans conteste, beaucoup contribué à la prospérité et au développement de l'industrie allemande. Ils ont rendu, pendant la guerre, des services si considérables que, lors du renouvellement du syndicat des houilles, en 1915, le gouvernement allemand avait décidé d'imposer le syndicat obligatoire, si le groupement ne comprenait pas 97 % des producteurs.

Une autre clause à caractère facultatif que peut contenir le cahier des charges est celle relative à l'établissement et au fonctionnement de commissions mixtes, patronales et ouvrières, auxquelles devront être soumis, au préalable, tous les litiges susceptibles de naître, à l'occasion du travail, entre patrons et ouvriers. En fait, ces commissions existeront presque toujours, puisque, nous l'avons vu, à défaut d'entente collective régionale ou d'accord particulier entre le concessionnaire et ses ouvriers, le cahier type prévoit leur création, pour la rédaction du bordereau de salaires minima.

La transformation de la nature juridique de la mine avant concession et l'adoption de la domanialité ont, pour conséquence naturelle, l'existence de ce régime complexe que nous avons étudié. Les points de contact entre l'administration et le concessionnaire vont devenir de plus en plus fréquents et délicats, le contrôle de l'administration s'étend sur des questions qui, jusqu'ici, lui étaient restées étrangères, des contestations ne peuvent manquer de s'élever, nombreuses, dans l'interprétation du cahier des charges qui contient, à tous ces égards, les droits et obligations des parties. Aussi, l'art. 31 du type prévoit-il, qu'en cas de désaccord sur l'application de certaines clauses de ce cahier, le litige devra être soumis, avant qu'il y soit statué par la juridiction administrative, à l'examen d'une commission de conciliation, composée de trois membres, l'un représentant l'État, l'autre le concessionnaire et le troisième

désigné par les deux premiers ou, à défaut d'entente, par le président du conseil de préfecture du département où est situé le siège de l'exploitation.

Enfin, il est un autre fait qui semble prouver l'adoption, au moins implicite, par le législateur de 1919 de la théorie de la domanialité. Nous voulons parler de l'exploitation possible par l'État. L'art. 1 de la loi, alinéa 3 spécifie que « les mines non concédées pourront être exploitées par l'État soit directement, soit en régie intéressée et après autorisation législative, ou par tout autre mode, dans les conditions déterminées par les cahiers des charges types. » L'État peut également assumer la mise en valeur, soit des gisements nouvellement découverts, soit de ceux qui lui font retour après expiration de la concession ou déchéance du concessionnaire. Dans le premier cas, un décret délibéré en Conseil d'État fixe le périmètre de la mine et règle les droits des propriétaires de la surface sur les produits de l'exploitation et, s'il y a lieu, les indemnités dues aux inventeurs.

Non seulement, le droit d'exploiter peut être reconnu à l'État, mais la loi l'accorde encore à d'autres personnes morales de droit public : aux départements et aux communes, sous réserve d'une intervention législative, et même aux syndicats professionnels, « dans les conditions qui seront fixées par une loi spéciale ».

Sous le régime de 1810, on discutait la question de savoir si les concessions devaient aller nécessairement à des personnes privées, individus ou sociétés, ou si les personnes morales administratives pouvaient aussi en bénéficier. Il était, cependant, possible d'en citer quelques exemples : la concession des mines de fer de Rancié, instituée par une ordonnance de 1833, en faveur des communes de la vallée de Vic-Dessos, dans l'Ariège; quelques mines d'anthracite concédées également à des communes, dans les Alpes. Ce

n'étaient là que des applications exceptionnelles. On était finalement arrivé à cette conclusion que rien ne faisait obstacle au choix de l'État comme concessionnaire, à la condition que ce fut pour exploiter lui-même, mais non pour rétrocéder.

Aujourd'hui, la loi nouvelle apporte sur ce point, des précisions qui ne permettent plus aucun doute, elle affirme expressément l'aptitude de l'État, des départements et des communes à se charger d'exploitations minières. C'est une possibilité qui sera donnée, en particulier aux départements et aux communes, lorsque l'entreprise ne paraîtra pas excéder leurs moyens techniques ou leurs ressources financières (1).

Sans vouloir nous appesantir ici sur les conséquences de l'exploitation par les départements ou les communes, contentons-nous de relever la conception fâcheuse introduite par la loi. N'y a-t-il pas, en effet, violation du principe que la personnalité des communes ou des départements ne leur est donnée que sous réserve du principe de la spécialité. Les personnes morales, même les groupes territoriaux, n'ont de droit que dans la mesure nécessaire à la satisfaction des intérêts auxquels elles ont pour objet de pourvoir. Chaque personne morale a été confinée dans une fonction spéciale dont elle ne peut sortir et cette fonction est la raison d'être de sa capacité juridique. Or, il est bien évident que faire du commerce ou de l'industrie, sauf les exceptions admises pour les monopoles municipaux, ne rentre pas dans les attributions des collectivités administratives que nous venons d'envisager.

(1) V. Débats parl. Sénat. Séance du 5 juin 1919. Intervention de M. Herriot.

CHAPITRE III

Situation juridique du concessionnaire.

Nous venons d'exposer dans quel sens, la loi du 9 septembre 1919 avait modifié la nature juridique de la mine avant concession, en adoptant le système de la domania-lité, nous examinerons, dans ce chapitre, quelle situation juridique elle a faite au concessionnaire. Des caractères nouveaux imprimés à la concession, de l'étude des travaux préparatoires, quelle solution donner à ce problème?

L'une des principales réformes, deuxième caractéristique de ce nouveau régime, concerne la durée de la concession. Sous la loi de 1810, celle-ci est perpétuelle, elle constitue une véritable propriété immobilière. Cette pérennité, il est vrai, était d'un genre particulier, puisque le gisement concédé s'épuise au fur et à mesure de son exploitation. Une mine de charbon n'est pas une richesse susceptible de se renouveler, mais une richesse qui disparaît, dès qu'on en use (1). En outre, la perpétuité était subordonnée aux causes possibles de déchéance. Mais, la propriété, donnée au concessionnaire, était réellement perpétuelle en ce sens que ce dernier avait le droit exclusif d'exploiter jusqu'à épuisement complet du gîte. C'est le point modifié par la loi nouvelle. Il ne sera plus accordé, à l'avenir, de conces-

(1) C'est un caractère commun à la mine et au navire. Ce dernier, il est vrai, est un bien mobilier, mais sa valeur disparaît avec l'usage et il est, lui aussi susceptible d'hypothèque (Loi du 10 juillet 1885).

sions de mine que pour une durée limitée (art. 1^{er} de la loi), pour employer l'expression du rapporteur à la Chambre : au principe de la pérennité est substitué celui de la précarité.

Depuis longtemps, une certaine partie de l'opinion demandait cette réforme. Les grandes compagnies minières, disait-on, sûres de l'avenir, ne se soucient guère des besoins des consommateurs et pratiquent le « malthusianisme économique », elles produisent peu pour vendre cher, et n'ont en vue que les distributions de dividende. Si, au contraire, on met à leur activité le stimulant d'un terme, leur productivité en sera augmentée. Un autre motif fut encore invoqué, il fut même donné comme le but principal, lors de la présentation du projet de loi. Il est nécessaire, a dit M. Léon Perrier, « que les concessions de mines fassent périodiquement retour à l'État, afin que celui-ci, si les idées et les conceptions économiques et sociales viennent à changer, puisse adapter les conditions de l'exploitation aux circonstances nouvelles qui apparaîtront (1). » Mais, quelle limite fixer? au bout de quelle période, la reprise éventuelle par l'État allait-elle pouvoir s'opérer? Une durée trop courte eut amené le gaspillage des richesses minières. Si encore on avait trouvé des concessionnaires pour se lancer dans l'entreprise avec aussi peu de sécurité, une durée trop longue n'eut pas sensiblement innové sur le régime existant. Le projet gouvernemental avait prévu, pour toutes les concessions, quelles que soient leur nature, une durée uniforme de 99 ans. Un long débat s'engagea, à ce sujet, à la Chambre. 99 ans! le maximum d'une vie humaine! ce fut trouvé beaucoup trop sage par les socialistes. On se mit finalement d'accord, en distinguant sui-

(1) V. Discours de M. Léon Perrier, à la Chambre des députés, séance du 4 décembre 1918. *J. O.* p. 3250.

vant les substances et après modification par le Sénat des chiffres adoptés, on s'arrêta à cette transaction : la durée de la concession sera fixée invariablement : à 99 ans tant pour les mines de houille et de lignite que pour les autres mines de combustibles (pétrole, hydrocarbures), les mines de fer et les mines de pyrite de fer; — à 50 ans pour les mines de graphite, platine, or, titane, molybdène, bysmuth, cobalt, cadmium, vanadium, radium; — à 75 ans pour les autres mines. La même durée devra s'appliquer à toutes les concessions portant sur des gisements de même nature (1).

Il ne suffit point, toutefois, de poser une limite, il faut savoir ce qui se passera à la fin de la concession et dans les années qui précéderont, sans cela, l'intérêt de l'exploitant allant en diminuant, il est fort probable que la mine reviendrait en mauvais état. Disons, tout de suite, que la loi prévoit le renouvellement de la concession au même concessionnaire par périodes successives de 25 ans. C'est là une notable atténuation au régime de la précarité que fit adopter le Sénat, malgré l'opposition faite, sur ce point, à la Chambre des députés. Avant le commencement de la vingt-cinquième année précédant la fin de la concession, l'administration doit notifier au concessionnaire, si elle veut renouveler ou non la concession et un an avant cette date, ce dernier doit demander au ministre par lettre recommandée, si l'État entend user de son droit de reprise. Si l'administration ne notifie pas sa décision dans le délai d'un an, la concession est considérée comme prorogée de plein droit aux conditions antérieures pour une durée de 25 années à dater du terme antérieurement prévu. Le renouvellement est donc possible, soit à la suite d'un accord, soit par tacite reconduction par période de 25 ans.

(1) V. art. 2, 1^o de la loi du 9 septembre 1919 et art. 4, note 1, du type.

L'hypothèse contraire doit être envisagée, et en cas de refus de l'administration, une série de mesures doivent être prises en vue d'assurer la continuité de l'exploitation. Il faut que soient exécutés non seulement les travaux exigés par l'heure présente, mais ceux encore utiles à l'avenir. A cet effet, la loi et le cahier des charges type édictent les dispositions nécessaires. Ils règlent, également, la façon dont seront répartis les frais qui doivent incomber, les uns au concessionnaire sortant, les autres à l'État, soit définitivement s'il doit exploiter lui-même, soit provisoirement s'il doit concéder à nouveau. Les travaux de premier établissement (1) exécutés par le concessionnaire dans les vingt-cinq dernières années et qui sont reconnus utiles à l'exploitation future et admis par l'ingénieur en chef, sont portés à un compte spécial dont l'amortissement doit être effectué à raison de 1/25 par an. Les sommes non encore amorties à la fin de la concession, sont supportées par l'État. A côté de ces travaux, il en est d'autres dont la puissance publique peut exiger l'exécution pendant les cinq dernières années à charge d'en rembourser le prix. Ce sont ceux que l'ingénieur en chef des mines jugera indispensables à la préparation et à l'aménagement de l'exploitation future et dont le concessionnaire ne prendrait pas lui-même l'initiative (2). Il suffit de lire les articles 6 à 11 du type pour se rendre compte que les moindres détails relatifs à ces questions ont été étudiés de près par les rédacteurs du cahier. Malgré cela, ils ont prévu les difficultés nombreuses et la plupart des articles renvoient à la commission de conciliation dont nous avons parlé, en cas de désaccord entre l'Administration et le concessionnaire.

(1) Les travaux de premier établissement s'opposent aux travaux d'entretien proprement dits et d'exploitation qui sont supportés intégralement par le concessionnaire.

(2) V. art. 6, 7, 8 du type.

Ainsi, depuis 1919, à la renonciation et à la déchéance, modes exceptionnels qui peuvent mettre fin à l'exploitation d'une concession, il faut ajouter pour celles concédées sous l'empire de la nouvelle loi, un mode normal qui sera l'expiration du terme. Feront, alors, retour gratuit à l'État, francs et quittes de tous privilèges, hypothèques et autres droits réels, tous les terrains, bâtiments, ouvrages, machines, appareils et engins de toute nature, qui constituent les dépendances immobilières de la concession et nécessaires à son exploitation (1). L'État aura, en outre, la faculté de racheter pour son compte ou, le cas échéant, pour celui du nouveau concessionnaire, les approvisionnements, les matières extraites et autres objets mobiliers, ainsi que les installations immobilières qui ne forment pas une dépendance nécessaire de la concession, mais qu'il pourrait juger utile d'acquérir (2).

Les mêmes règles s'appliquent en cas de renonciation à la concession (3). Celle-ci n'est autorisée que si on apporte mainlevée de toutes les hypothèques. Il est statué, soit comme en matière d'institution de concession, s'il s'agit d'une demande en renonciation partielle, comportant une modification des limites du périmètre de la concession, soit par décision ministérielle, prise après avis du Conseil général des mines, s'il s'agit d'une demande en renonciation totale (4).

Quant à la déchéance, on peut dire qu'elle est devenue, désormais, la sanction normale des manquements du nou-

(1) V. 4^o art. 2 de la loi et art. 11 du type.

(2) V. 5^o art. 2 de la loi et art. 12 du type.

(3) Sous le régime antérieur, la jurisprudence administrative avait admis la renonciation. Il était statué dans les mêmes formes que pour l'institution de concession. La loi du 8 avril 1910, art. 4, l'avait reconnue implicitement et la loi de 1919 la consacre d'une façon expresse.

(4) V. 7^o art. 2 de la loi et art. 13 du type.

veau concessionnaire à ses nombreuses obligations. L'art. 49 de la loi de 1810, sans prononcer le mot de déchéance, semble l'avoir prévue : « Si l'exploitation est restreinte ou suspendue, de manière à inquiéter la sûreté publique ou les besoins des consommateurs, les préfets, après avoir entendu les propriétaires, en rendront compte au ministre de l'Intérieur, pour y être pourvu ainsi qu'il appartiendra. » Ce n'était pas très net, mais la loi du 27 avril 1838 l'avait formellement déclarée applicable, en décidant que la mine serait réputée abandonnée, si les propriétaires restaient deux mois sans obéir à la sommation de payer les charges imposées pour le dessèchement (articles 6 et 9). La même sanction fut édictée par le décret du 23 octobre 1852 (article 2), en cas de réunion de plusieurs mines sans autorisation et par la loi de finances du 8 avril 1910 (art. 4), à défaut de paiement pendant deux ans de la redevance fixe. Enfin, la loi de finances du 13 juillet 1911, dans son article 138, prévoit que s'il est procédé, sans autorisation, à des mutations de propriété ou à des amodiations de concessions minières, le retrait de la concession pourra être prononcé. Dans toutes ces hypothèses, après mise en demeure, la déchéance était décidée par le ministre, sauf recours au chef de l'État en Conseil d'État. La décision devenue définitive, on procédait à l'adjudication de la mine. Si elle trouvait preneur, le prix en était remis au concessionnaire déchu, sinon la mine redevenait *res nullius* et restait à la disposition du domaine franche et libre de toutes charges (1).

« Le système se comprenait avec la loi de 1810 qui avait institué au profit du concessionnaire, une propriété perpétuelle, ayant tous les caractères de la propriété ordinaire. Il ne devait plus concorder avec les principes de la loi nouvelle, d'après laquelle la mine, à l'origine à la disposition

(1) V. Loi du 27 avril 1838, art. 6.

de la nation, doit revenir à celle-ci, quand prend fin la concession (1). » Aussi, aujourd'hui, s'il y a déchéance, la mine revient-elle à l'État, sans adjudication. L'art. 14 du type prévoit une série de cas de déchéance. L'un d'eux survenant, le préfet notifiera au concessionnaire une mise en demeure de régulariser sa situation dans un délai qui ne pourra être inférieur à six mois. Au cas de non régularisation dans le délai imparti et en l'absence de justification satisfaisante, la déchéance pourra être prononcée par un arrêté du ministre chargé des mines. Le concessionnaire pourra déférer cet arrêté au Conseil d'État dans les deux mois par la voie contentieuse. Le recours sera suspensif. Par le seul fait de la publication de l'arrêté de déchéance au *Journal Officiel*, la propriété de la mine est transférée à l'État, et il est fait alors application des dispositions prévues pour le cas d'expiration normale de la concession. Cependant, si les dépenses effectuées par le concessionnaire déchu ont augmenté la valeur vénale de la mine, celui-ci a droit à une indemnité qui sera fixée par le ministre, sauf recours au Conseil d'État.

A ces trois premiers modes, qui peuvent mettre fin à une concession, le texte voté par la Chambre, en ajoutait un quatrième, le rachat. « Les conditions particulières de la concession pourront comprendre des clauses de rachat (2). » Cette disposition ne figure plus dans le texte définitif. Le rapporteur au Sénat, avec beaucoup de bon sens, en a repoussé la possibilité. Devant l'objection tirée de l'insertion du rachat dans les cahiers des charges des compagnies de chemins de fer, il a rappelé la différence existante entre la concession de travaux publics et la concession de mi-

(1) V. Rapport Jénouvrier, Doc. parl. Sénat, p. 223.

(2) V. le 9^e de l'art. 3 du texte voté par la Chambre. Doc. parl. Chambre, 1919, p. 2414.

nes (1). Il a, de plus, invoqué d'autres motifs. Racheter une concession, au cours de sa durée, serait commettre une double faute. Ce serait porter atteinte « au respect du contrat auquel on a été partie », manquer à sa parole et éloigner tous les concessionnaires. Une concession de mines a le caractère d'une loterie, on dépense à la recherche d'un filon beaucoup d'argent et il est inadmissible que le jour où il est trouvé, l'État vienne déposséder celui qui est sur le point de jouir du fruit de son travail et de sa patience. « Quel est donc le concessionnaire qui consentira à risquer la chance quand il appréhendera que l'État rachète, mettons ce qui est plus exact, exproprie sa concession dans le moment même où elle donne d'heureux résultats et va, enfin, rémunérer le capital et l'intelligence qui y sont dépensés? La clause d'un rachat possible, insérée dans un cahier des charges, aurait pour résultat infaillible d'éloigner les demandeurs sérieux, ce qu'il ne faut pas, dans l'intérêt public bien entendu et compris (2). »

De l'adoption de la théorie de la domanialité, est résultée une conséquence sur laquelle il semble inutile d'insister — elle ressort, d'elle-même, au cours de cette étude — c'est la disparition de la gratuité de l'attribution. La pratique administrative des années antérieures, a été, légalement consacrée. La participation de l'État et du personnel aux bénéfices, les multiples obligations qui sont ou qui peuvent être imposées au concessionnaire, ont fait, du décret de concession, un acte essentiellement à titre onéreux. Du fait de la loi, l'État est aujourd'hui propriétaire de tous les gisements miniers, c'est donc très logiquement qu'il stipule, en échange du droit d'exploiter qu'il accorde, une contrepartie, tant en faveur de son intérêt particulier que de l'in-

(1) Débats parl. Sénat, séance du 5 juin 1919, p. 887.

(2) V. Rapport Jénouvrier. Doc. parl. Sénat, Annexe n° 152, p. 224.

térêt public. Est-il besoin de rappeler ici, les principales obligations qui pèsent sur le nouveau concessionnaire? Les règles dont le but est de fixer le capital engagé et ses augmentations, la répartition des bénéfices, l'exécution des travaux en cas de non renouvellement, le taux des salaires des ouvriers, les conditions de la renonciation, sans parler des clauses particulières à chaque concession qui peuvent comprendre l'établissement et le fonctionnement de commissions mixtes patronales et ouvrières, de consortiums et de comptoirs de vente ou d'exportation, la construction ou l'alimentation d'usines chimiques, métallurgiques et de hauts-fourneaux.

La situation juridique du concessionnaire a subi, de ce chef, une modification importante. Elle ne résulte plus uniquement d'un acte d'autorité, acte unilatéral, émanant de la puissance publique; l'existence d'un cahier des charges l'a faite devenir en partie contractuelle. Ce caractère contractuel ne doit pas, cependant, être exagéré. Le rapporteur au Sénat, M. Jénouvrier, a vu dans la concession un contrat — il l'a affirmé à plusieurs reprises — il la considère ainsi, même sous l'empire de la loi de 1810, ce qui semble bien une erreur. C'est en invoquant le respect dû au contrat qu'il a fait écarter par la Haute Assemblée l'insertion des clauses de rachat (1) et fait admettre l'introduction de conditions particulières sous cette réserve qu'elles ne pourraient être modifiées au cours de la concession (2). Il s'est également basé sur le même motif pour expliquer que la limitation de durée ne pouvait s'appliquer qu'aux concessions à venir et non à celles antérieurement accordées (3).

(1) V. Rapport Jénouvrier. Doc. parl. Sénat, p. 224. Séance du 3 avril 1919.

(2) V. Rapport Jénouvrier. Doc. parl. Sénat, p. 225. Séance du 3 avril 1919.

(3) V. Rapport Jénouvrier. Doc. parl. Sénat, p. 221. Séance du 3 avril 1919.

Comme l'a exposé M. Louis Rolland, dans un important article sur les « nouvelles concessions de mines », paru dans la *Revue du droit public*, de 1920, il nous semble préférable de faire ici des distinctions et de rechercher quelles sont les clauses du cahier des charges qui présentent, seules, un véritable caractère contractuel. D'après cet auteur, on ne saurait admettre, en effet, que la situation du concessionnaire nouveau soit exclusivement contractuelle. Elle est régie en partie par des lois et des décrets, et en partie par les dispositions du cahier des charges. Parmi ces dernières, certaines ne sont, en fait, que la reproduction des dispositions de la loi elle-même. Celle-ci a non seulement décidé que certains points, comme la durée de la concession, seraient déterminées par le cahier des charges, mais elle a précisé encore la manière dont ils le seraient, par exemple 99 ans pour les mines de houille et de lignite, etc... Jusqu'ici, nous ne trouvons absolument rien de contractuel, une loi postérieure pourra toujours modifier la situation du concessionnaire, réserve faite, tout au plus, de la possibilité d'une indemnité. D'autres présentent ceci de particulier : relatives à certains points qui, d'après l'article 2 de la loi, doivent être réglés dans le cahier des charges, elles sont toujours identiques, s'il s'agit de concessions de même nature. En ce qui les concerne, le cahier des charges ne fait que reproduire le cahier type, approuvé par le décret du 21 avril 1920, elles sont, en réalité, de nature réglementaire, « elles règlent d'autorité le statut de l'exploitant quelconque des mines d'une catégorie déterminée, elles peuvent donc être modifiées en tout temps (1) ». Ici encore, il faudrait réserver la question d'indemnité pour accroissement des charges résultant de l'apparition d'un décret. D'autres clauses enfin, peu

(1) V. *Revue du Droit public*, 1920 Louis Rolland. Les nouvelles concessions des mines, p. 375.

nombreuses, sont particulières à chaque concession, ce sont celles indiquées au 12° de l'art. 2. « Pour celles-ci, aucune hésitation n'est possible. Elles sont de nature contractuelle. Elles ne sauraient être modifiées sans le consentement du concessionnaire. C'est dans cette mesure seulement que l'on peut, à l'occasion du nouvel acte de concession, parler de contrat (1). »

Toutes ces innovations apportées par la loi de 1919, devaient nécessairement modifier la situation juridique du concessionnaire. En déposant son projet, le Gouvernement n'avait voulu que retoucher la loi de 1810, sans la bouleverser, il tenait, au contraire, à sauvegarder les principes essentiels du régime existant. Cette pensée et cette volonté étaient-elles réalisables avec les principes mêmes qu'il posait? Au début de son rapport, M. Jénouvrier s'inquiète de cette question et semble fort hésitant. « Question troublante, dit-il, et que chacun de nous se posera sans doute en lisant les textes soumis à votre appréciation. Mais il paraît bien que le projet nouveau bouleverse quelque peu la législation minière et que s'il maintient sous ce régime les concessions anciennes, les concessions futures seront soumises à des règles tout à fait différentes (2). » On se garda, toutefois, de préciser la nature du droit du nouvel exploitant et si, au cours des travaux préparatoires, on fit disparaître du texte les mots qui eussent pu faire croire à un droit de propriété — ce qu'on ne voulait pas — on préféra éluder la difficulté et rester dans le doute. Ici encore, nous retrouvons l'absence systématique de principes, la volonté arrêtée de s'abstenir de prendre parti sur une question aussi délicate et importante. C'est la même méthode de travail que lorsqu'il s'est agi de trancher la question de propriété de la mine avant

(1) V. *Revue du Droit public*, 1920, Louis Rolland. Les nouvelles concessions de mines, p. 376.

(2) V. Doc. parl. 1919, p. 221.

concession. Le même député, M. Ernest Lafont, qui alors avait fait admettre que les mines « reviendraient » à l'État, à l'expiration du terme, au lieu de dire qu'elles lui « appartiendraient », déposa ici un amendement, dans le but de substituer les mots « droits immobiliers » au mot « immeuble » qui se trouvait dans la rédaction primitive du quatrième paragraphe de l'article premier. Ce fut inspiré par le souci de ne pas affirmer que le concessionnaire a un droit de propriété, car d'après M. Lafont, si « la rédaction de la commission ne dit pas expressément que les concessions de mines seront propriétés des personnes auxquelles on concède; le mot immeuble, employé dans le texte, pourrait très facilement le laisser supposer (1) ». Le rapporteur au Sénat fut du même avis, pour lui la concession devenue temporaire ne devait plus être un immeuble. Avec la précarité, dit-il, ce mot jure quelque peu et il est préférable de lui donner la qualification de droits immobiliers (2).

Mais, de ce fait, le crédit de l'exploitant risquait de disparaître. S'il n'était plus propriétaire de la mine, comment trouverait-il les capitaux indispensables à son industrie, quelle garantie pourrait-il offrir à ses créanciers, s'il n'avait plus celle de l'hypothèque? Aussi et ce n'est pas quelque peu contradictoire! a-t-on laissé au concessionnaire tous les avantages de la propriété du gîte, sans lui reconnaître cette propriété. « Les concessions de mines à temps, constituent des droits immobiliers et seront, comme tels, susceptibles d'hypothèques » (al. 4 de l'art. 1 de la loi).

Avec ce texte, la situation juridique du nouvel exploitant demeure indéterminée et la discussion reste ouverte. Diverses solutions peuvent être envisagées. La première consisterait à assimiler à un concessionnaire de services

(1) J. O. Chambre. Séance du 5 décembre 1918, p. 3273

(2) J. O. Sénat. Séance du 5 juin 1919, p. 878.

publics le nouveau concessionnaire de mines et il est certain qu'entre ce dernier et un entrepreneur chargé d'installer un tramway électrique, ou bien une canalisation pour l'eau ou le gaz, les analogies sont nombreuses. Si les mines appartiennent à l'État, celui-ci, dans l'intérêt général, chargerait le concessionnaire de les exploiter pendant une durée déterminée et à des conditions prévues. Comme l'entrepreneur ordinaire qui est rémunéré par la vente de l'eau ou la fourniture du gaz, il le serait par la vente du charbon ou du minerai de fer pendant un certain nombre d'années. Il exploiterait au lieu et place de l'administration, pour satisfaire à un service d'intérêt général particulièrement important et à l'expiration du terme, suivant la règle habituelle, l'administration resterait propriétaire des travaux exécutés, des puits et galeries, des machines et bâtiments. Pour déterminer, d'une manière précise, la situation juridique de l'exploitant de mines, il suffirait, en somme, de lui appliquer les règles relatives aux concessions de travaux publics. Ses obligations et ses droits seraient ceux d'un concessionnaire ordinaire. Il devrait exécuter les travaux conformément aux contrat et cahier des charges, exploiter dans les conditions et suivant le tarif prévus, à la fin de la concession remettre en bon état la mine au concédant, il serait responsable des dommages causés aux tiers par ses travaux et ne pourrait céder ou rétrocéder le gîte sans autorisation. L'administration pourrait également lui imposer la substitution d'une société anonyme dans un certain délai, exiger un cautionnement et déterminer de quelle façon serait constitué le capital de la société. En dehors de ces obligations de nature contractuelle, il serait soumis au pouvoir réglementaire de l'administration, dans la limite fixée par le contrat.

En revanche, il aurait le droit d'exploiter pendant la

période prévue et de vendre au prix fixé. Ses travaux seraient des travaux publics, il pourrait exproprier et user de toutes les servitudes établies par la loi pour ce genre de travaux et dans leur exécution, il bénéficierait de tous les privilèges accordés à la puissance publique. Mais le droit du concessionnaire sur la mine, ne serait qu'un simple droit de jouissance permettant l'exercice des actions possessoires, lui donnant uniquement le droit de garde et de conservation de la chose. Ce ne serait pas un droit réel, seul l'État étant propriétaire.

En cas d'inexécution de ses obligations par le concessionnaire, le concédant pourrait lui demander une indemnité et pour assurer l'exécution du service, il aurait le choix entre la mise sous séquestre de la mine, aux frais et risques de ce dernier et la déchéance, sanction à caractère définitif à demander au juge du contrat. Si, au contraire, il y avait inexécution de ses obligations par le concédant, il faudrait de même reconnaître au concessionnaire, le droit de demander au juge du contrat ou une indemnité ou la résiliation, ou bien les deux à la fois. Parmi les modes susceptibles de mettre fin à l'exploitation, il serait possible, lors de la confection du contrat, de stipuler des clauses de rachat, sinon une loi pourrait, à toute époque, le prononcer en faveur de l'administration.

Ce système, s'il était adopté, présenterait l'avantage d'être nettement défini, il aurait au moins le mérite d'être logique avec les nouveaux principes de la loi de 1919. Le rapide aperçu que nous avons donné de la situation du concessionnaire de mines telle qu'elle serait, si elle était assimilée à celle d'un concessionnaire ordinaire, montre les quelques différences qui subsistent encore aujourd'hui. Elles sont peu nombreuses. Si les clauses de rachat qui faisaient partie du texte voté par la Chambre, n'avaient pas été écartées par

le Sénat, une des principales différences eût alors disparu. Quant à la taxation du prix de vente des produits de la mine, il n'est point chimérique de l'imaginer. Elle exista pour le charbon pendant une partie de la guerre (1) et lors de la discussion de la loi, quelques députés socialistes ont demandé sa fixation par le cahier des charges. (Amendement Cadot, Lefebvre, Durre et Mélin) (2). Pour que la similitude fut alors absolument complète, il eut suffi d'accentuer le caractère contractuel de l'acte de concession. En effet, la situation du concessionnaire de mines n'est qu'en partie contractuelle, quand, à l'inverse, celle du concessionnaire de travaux publics résulte toute entière d'un contrat synallagmatique où les deux parties s'obligent réciproquement l'une envers l'autre.

Toutefois, si le Parlement a encore rapproché — peut-être inconsciemment — ces deux situations entre lesquelles les analogies furent toujours nombreuses, il n'a jamais manifesté, d'une façon précise, l'intention de faire de l'exploitation des gisements miniers, un service public et du nouvel exploitant un particulier appelé à le gérer. M. Jénouvrier a même insisté sur la nécessité de ne pas assimiler la concession d'une mine à celle d'un service de travaux publics, à celle d'une ligne de chemins de fer, par exemple (3).

D'ailleurs, cette assimilation n'eut pas été sans inconvénients, elle eut enlevé — peut-être plus en théorie qu'en réalité — de la stabilité à la situation du concessionnaire de mines, ce qui était un motif suffisant pour l'écarter.

La qualification de droits immobiliers donnée par la loi

(1) V. Loi du 22 avril 1916 sur la taxation des charbons et la limitation des frets pour le transport de charbons sous pavillon français (*J. O.* du 23 avril 1916).

(2) V. *J. O. Débats*, Chambre. Sénat, séance du 12 décembre 1918, p. 3336.

(3) V. *J. O. Débats*. Sénat, séance du 5 juin 1913, p. 879.

nouvelle au droit de l'exploitant sur la mine devait le faire comparer à celui du bailleur emphytéotique. L'emphytéose, en effet, est un droit immobilier, temporaire, susceptible d'hypothèque et qui s'établit à titre onéreux. C'est un contrat par lequel un individu ou, plus souvent, une personne morale, loue pour un prix modique et à long terme, 99 ans en général, des terrains de peu de valeur et de grande étendue, à la condition que le preneur y fera des travaux destinés à les améliorer. A la fin du bail, l'établissement qui concède ces terrains, les retrouvera avec une valeur beaucoup plus considérable et sans y avoir fait aucune mise de fonds.

Tout cela constitue, il est vrai, autant de caractères communs, mais il existe, entre le droit du bailleur emphytéotique et celui du nouveau concessionnaire de mines, une différence fondamentale qui tient à la nature de l'objet sur lequel porte leur droit. Le premier, en prenant la terre qu'il va défricher, contracte l'obligation de conserver la substance de la chose dont il est devenu possesseur et à la fin du bail, il doit la rendre intacte, si ce n'est améliorée à son propriétaire. Le concessionnaire d'une mine, au contraire, en usant d'une façon normale, en bon père de famille, de la chose à lui confiée, en détruit la substance au fur et à mesure qu'il exploite. Ce motif suffit à lui seul à établir une distinction entre ces deux états juridiques.

Si la situation de l'exploitant de mines n'est assimilable ni à celle d'un entrepreneur de services publics, ni à celle d'un emphytéote, l'est-elle davantage à celle d'un propriétaire? Aujourd'hui cette théorie ne semble pas plus acceptable. Malgré les quelques restrictions en cas de vente par lots ou de partage, édictées par l'article 7 de la loi de 1810, l'exploitant de mines était alors un propriétaire ordinaire. Mais de 1810 à la refonte actuelle, ce furent des atteintes régulières à ce droit de propriété qui justifiaient cette défi-

nition que nous avons donnée : « quelque chose d'artificiel, portant sur un ensemble de droits et d'obligations tels qu'ils ont été définis par la loi. »

Aussi, ce concessionnaire antérieur à la loi de 1919, s'il était encore un propriétaire, n'était plus le propriétaire du lendemain de la loi de 1810. Comme le fait remarquer M. Rolland : « Entre lui et ce dernier, la distance n'est-elle pas aussi grande que celle qui le sépare du concessionnaire de la loi de 1919... Nous tenons à le faire remarquer : pour importante que soit la différence entre le concessionnaire nouveau et le concessionnaire ancien, elle ne doit pas être exagérée. En réalité, la loi du 9 septembre 1919 correspond à un pas nouveau fait dans une voie où, durant tout le cours du XIX^e siècle, on s'est engagé (1). »

Ce dernier pas fait en matière de mines se rattache à un ensemble de tendances et d'idées générales qui se sont manifestées dans les diverses questions du droit administratif où se trouvent en jeu les rapports de la liberté industrielle et de la puissance publique. Entre le régime de liberté absolue dans les conditions du droit privé et celui du service public organisé de toutes pièces par l'administration qui le gère directement ou le fait gérer, il y a place pour un troisième régime, celui de la liberté réglementée (2). Ce régime pourra osciller entre les deux extrêmes, mais les conditions d'intervention de la puissance publique varieront suivant que l'exploitant usera purement et simplement de droits civils généraux, d'un droit de propriété individuelle par exemple, ou suivant qu'il aura besoin d'obtenir une concession ou une autorisation pour exercer son industrie ou faire usage de biens qui ne sont pas sa pleine propriété de

(1) *Revue du Droit public*, op. cit. p. 373.

(2) L'expression est de M. Romieu. Cours professé à l'École libre des Sciences politiques, 1920-1921.

droit civil. Dans la première hypothèse, la liberté complète est la règle et la réglementation exceptionnelle; des restrictions ne sont introduites que dans l'intérêt de la salubrité et de la sécurité publique et l'État n'interviendra pour créer un service public que s'il y a nécessité absolue. La législation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes en fournit un exemple. Dans la seconde hypothèse, au contraire, l'administration profite de son intervention nécessaire pour subordonner l'autorisation demandée par l'industriel à certaines obligations qu'elle stipule dans l'intérêt de la collectivité. Ce sera le cas si un particulier ou une société ont besoin d'utiliser une portion du domaine public pour établir une canalisation d'eau ou de gaz, des fils électriques ou encore s'ils ont besoin de faire usage de l'eau sur les cours d'eau navigables. Il en sera de même si on se trouve en présence d'une *res nullius*, comme les gisements miniers, l'eau des rivières qui ne font point partie du domaine public ou les terres dans les pays neufs. L'attribution de ces *res nullius* ne peut être faite que par la puissance publique.

C'est sur ce point que s'est manifestée l'évolution de la pratique de notre droit administratif, depuis un certain nombre d'années. Autrefois, s'il s'agissait de la création d'un service public, l'administration intervenait dans son organisation et imposait dans un cahier des charges de multiples obligations en faveur du public. S'il s'agissait simplement d'une autorisation, d'une permission de se servir d'une partie du domaine public (canalisation, pose de fils électriques, etc.) elle ne s'occupait dans cet octroi que de l'intérêt de ce dernier ou bien s'il s'agissait d'une concession véritable de propriété (concession de terre aux colonies) elle ne prenait en considération que la capacité du demandeur à qui elle laissait toute liberté dans la gestion de son entreprise. Les deux situations étaient bien nette-

ment distinguées. Aujourd'hui, au contraire, on tend à ne plus les séparer et dans l'accord d'une permission ou d'une concession de propriété, on impose des obligations en faveur de la collectivité. Les permissions de voirie ne sont plus, par exemple, accordées que pour une durée limitée et grevées d'affectation. Ce sont les mêmes tendances qui furent consacrées par la loi du 9 septembre 1919 sur les mines et celle du 16 octobre 1919 sur l'utilisation de l'énergie hydraulique. On retrouve dans cette dernière loi, le même souci de protéger les divers intérêts en cause, les obligations imposées au concessionnaire sont presque semblables : limitation de durée de la concession, participation de l'État aux bénéfices, établissement de réserves d'eau au profit des services publics et des départements riverains, paiement de redevances à l'État, approbation de toute cession, substitution possible d'une société anonyme, etc... les tendances peuvent paraître, à première vue, assez légitimes, puisque l'État attribue, à titre privé, une richesse à un particulier, il lui est loisible de le faire en stipulant des avantages au profit de tous. Dans cette voie, la seule limite à observer sera celle tirée de la nécessité d'une bonne exploitation commerciale. Dans l'intérêt même de l'entreprise, une grande liberté est nécessaire. C'est donc une question de mesure et de bonne administration. Les conséquences de cette nouvelle orientation pourront être opposées. S'agit-il, par exemple, de concession de terres aux colonies, il faut arriver à la création rapide d'un régime de pleine et libre propriété, dès que le bénéficiaire a fourni des preuves de sa capacité. En sens inverse, s'agit-il d'établir une canalisation d'eau sur la voie publique, il faut organiser un véritable service public. Et s'il s'agit d'une concession de mines, on imposera les diverses obligations que nous avons vues.

Aussi, pouvons-nous, désormais, situer la condition juri-

dique du concessionnaire de mines. Elle nous apparaît, aujourd'hui, comme intermédiaire entre celle de ce propriétaire pur et simple qu'est le concessionnaire de terres neuves aux colonies et celle de ce simple exploitant qu'est le concessionnaire de services publics. Il faut reconnaître qu'elle n'en demeure pas moins voilée, mais il est difficile de la préciser davantage sans risquer de commettre une erreur. Si vague que soit le terme, le droit reconnu à celui qui met en valeur une mine est un droit *sui generis*. Mais en réalité, ce qui est important, c'est que vis-à-vis des tiers, il agisse comme un vrai propriétaire et il se comporte de cette façon aussi bien depuis la loi de 1919 que sous la loi de 1810. C'est une constatation de fait qu'il ne faut pas oublier.

Le droit du concessionnaire sur la mine, tout en étant « *sui generis* » est, en effet, un droit réel avec toutes ses caractéristiques : il confère à son titulaire, le cas échéant, droit de suite et droit de préférence. Il est absolu, en ce sens qu'il est opposable à tous et oblige chacun à cette abstention de ne rien faire qui puisse nuire à la personne qui en est activement investie.

CHAPITRE IV

Appréciation du nouveau régime.

Il nous reste, dans la dernière partie de cette étude, à donner une appréciation du nouveau régime minier. Nous examinerons notamment, si la limite indiquée, celle qui résulte de la liberté nécessaire à une bonne exploitation commerciale, fut suffisamment respectée par le législateur.

La loi de 1919 présente des avantages. Il en est un qui ne peut être contesté, il fut reconnu à la Chambre par le ministre de la reconstitution industrielle, le rapporteur et M. Albert Thomas. « Nous voterons le projet, expliqua le représentant du parti socialiste, parce que ce vote marque la fin d'un régime qui pesait lourdement sur l'industrie minière (1). » Après les années 1914-1918, la France a besoin, en effet, que rien de ce qui touche sa prospérité économique, ne soit négligé. Quelles que soient les critiques que nous pourrions adresser, dans la suite, à la loi nouvelle, son existence même est un progrès sur la pratique antérieure qui violait la loi de 1810, en refusant toute concession.

Le caractère commercial donné, aujourd'hui, à l'industrie minière, les conditions de nationalité imposées aux demandeurs de concessions sont encore des innovations qu'il faut approuver sans réserves.

A côté de ces réformes, il en est d'autres qui seront appré-

(1) J. O. Débats. Chambre. Séance du 13 décembre 1918, p. 3373.

ciées différemment suivant les tendances et les opinions de chacun. La plupart présentent, à la fois, des inconvénients sérieux et des améliorations, il reste à savoir lesquels l'emporteront en définitive. Nous sommes peut-être mal placés pour juger une loi aussi récente et qui n'a pu faire ses preuves, seul le temps, s'il lui est accordé, permettra de l'apprécier à ses résultats. Mais, il est possible, dès maintenant, de les entrevoir et de dire si ses innovations sont conformes aux principes économiques, qui doivent être ici, particulièrement respectés.

★★

La loi de 1919 grève les concessions futures de la participation aux bénéfices. C'est, avons-nous dit, une de ses caractéristiques les plus importantes, et nous l'avons montrée, comme une conséquence logique de l'adoption de la théorie de la domanialité. Nous ne voulons pas revenir, ici, sur la justification de cette théorie, mais la loi peut déclarer l'État, propriétaire des gisements miniers, sans que cela implique qu'ils soient une richesse, avant leur exploitation. Les partisans de la domanialité ont beau affirmer qu'une libéralité est faite au concessionnaire, que l'État est un apporteur, c'est la réalité et la valeur de cet apport que nous contestons.

M. Berthélémy se sert de la comparaison suivante, elle fait très bien comprendre cette idée : « Le gouvernement qui concède une mine, écrit-il, ne transmet pas plus la propriété du gisement, que le préfet qui délivre un permis de chasse ne donne au chasseur le gibier qui court dans la plaine. Une concession n'est pas un cadeau. C'est une mesure d'ordre par laquelle l'administration autorise un industriel, sous des réserves déterminées, à fouiller la terre pour s'y rendre maître du minéral qu'elle renferme. C'est un

« permis de fouilles », tout pareil au « permis de chasse », à cette différence près que le concessionnaire a sur la mine qu'il doit mettre en valeur un droit exclusif. Si l'attribution des mines était une libéralité il y aurait plus de concurrence? c'est que loin d'être normalement lucratives, ces entreprises sont singulièrement aléatoires (1). » Aussi bien, la participation aux bénéfices n'est pas toujours présentée comme la contre-partie des avantages donnés par l'État, elle a une autre base. Si elle a trouvé de nombreux défenseurs, il faut en voir l'origine dans cette légende accréditée depuis longtemps, d'après laquelle les mines seraient pour les exploitants et les actionnaires une source d'énormes bénéfices qui leur permettraient de vivre largement aux dépens des mineurs. De ces bénéfices, l'État doit venir demander sa part, n'est-ce pas un des privilèges du Prince de pouvoir prendre l'argent là où il le trouve? La mesure est d'ordre fiscal.

En réalité, les statistiques détruisent la légende de la mine-trésor et prouvent que devenir concessionnaire donne à beaucoup l'occasion de se ruiner. Les chiffres montrent que la situation de l'industrie minière ne justifie aucunement des impôts supplémentaires. « Certaines mines sont très prospères, c'est l'exception; le plus grand nombre sont en perte et la majorité des mines en gain ne réalisent que des profits très modestes (2). » Si l'on veut réduire encore les bénéfices des rares mines qui réussissent, si l'État, sans avoir voulu courir les risques du début, vient demander aux audacieux à qui la chance a souri une partie de leurs gains, quel attrait poussera vers cette industrie où la plu-

(1) *Revue Finance-Univers* n° du 15 juin 1911. Berthélémy : « La réforme du régime minier ».

(2) *V. Économiste français* du 5 août 1911. M. Paul Leroy-Beaulieu donne 331 mines déficitaires contre 228 réalisant des bénéfices, en 1911.

part des entreprises sont en perte? La mesure est à la fois peu opportune et peu efficace. Les ressources que l'État peut espérer de cette participation ne seront pas un allègement appréciable de son budget. Bien que la loi ne leur prévoit aucune affectation déterminée, il est probable qu'elles seront employées « à des fins spéciales en rapport avec la nécessité indiscutable du développement de notre industrie minière »; c'est, tout au moins, le souhait formulé par M. Léon Perrier (1).

L'utilité de la disposition est donc bien restreinte. Son principal mérite est, sans doute, de donner satisfaction à des considérations d'ordre social que choque tout accroissement excessif de fortune, si légitime qu'il soit. De même que l'État, dans toute succession, est aujourd'hui un cohéritier nécessaire, il tend à devenir, dans toute entreprise, le copartageant indispensable des bénéfices. Le taux de sa participation ne peut dépasser 80 % (2) dans un héritage et 75 % dans les bénéfices miniers, quelle singulière pudeur l'a fait s'arrêter à cette limite! Il n'en demeure pas moins exact qu'un prélèvement de cette importance est, dans l'une et l'autre hypothèse, une mesure absolument anti-économique, si elle ne constitue pas une véritable spoliation. C'est un peu trop oublier que les actions minières ne sont pas seulement en la possession de multi-millionnaires et qu'elles sont aussi détenues par de petits rentiers dont elles forment l'épargne.



La participation des ouvriers aux bénéfices est encore moins admissible, on ne peut invoquer en sa faveur aucun

(1) V. J. O. Doc. parl. 2^e rapport Perrier. Séance du 8 août 1919. Annexe n° 6698, p. 2410.

(2) V. art. 30 de la loi du 25 juin 1920.

principe juridique. Si on a pu soutenir que la participation de l'État était un corollaire nécessaire de la théorie de la domanialité, celle des ouvriers ne peut que dériver de la croyance aux doctrines économiquement fausses qui fondent exclusivement la valeur sur le travail. Les mines ne sont pas la propriété des ouvriers mineurs, ils ne peuvent avoir d'autres droits que ceux qui résultent pour eux du contrat de travail. Aussi, n'est-ce point l'argument sur lequel on s'est attardé au Sénat, on en chercha un du côté pratique et leur participation fut présentée comme un gage de paix sociale établissant plus de justice dans les relations des employeurs et des employés, comme une « étape sur la route indéfinie du progrès (1) ».

Malheureusement, la participation ouvrière aux bénéfices, surtout lorsqu'elle est obligatoire, soulève de graves objections. « Son histoire est une histoire d'échecs et de difficultés qui tiennent à l'institution elle-même. C'est une leçon décisive dans le sens négatif (2). » Elle présente un vice capital, car ses conséquences sont mauvaises. Avec elle, on établit l'inégalité entre travailleurs de différentes mines. Loin d'être un élément de paix sociale, la participation risque de devenir un nouveau sujet de conflit, elle est une cause d'injustice et de trouble pour l'ouvrier. La prospérité d'une mine est indépendante de son travail et suivant les années, l'entreprise est susceptible de faire plus ou moins de bénéfices, parfois même des pertes; il y aura, de ce chef, des variations dans le budget du mineur, ce qui ne peut amener que déceptions et colères. A part quelques exceptions, qui feront paraître l'injustice encore plus criante, les sommes distribuées, ces 25 % à prélever sur la

(1) V. Rapport Jénouvrier, *op. cit.*, p. 224.

(2) V. SOUCHON. Cours d'économie sociale, professé à l'École libre des Sciences politiques. 1920-1921.

part de l'État seront, la plupart du temps, minimales. Sera-ce donc là, le résultat d'une mesure présentée comme devant avoir de si grandes répercussions au point de vue social! N'y avait-il pas lieu, au contraire, de réaliser ici une heureuse économie d'interventionnisme! Pourquoi avoir institué ce système dans les mines? La raison profonde ne serait-elle pas que les syndicats de mineurs sont plus nombreux et plus puissants que dans n'importe quelle autre industrie, n'ont-ils pas, pour le même motif, obtenu les premiers, un régime de retraites obligatoires (1) et fait voter, pour le calcul des huit heures de travail dans les mines, une loi spéciale (2). L'autre raison donnée de cette stipulation pour autrui repose toujours sur la même conception erronée : la faveur faite par la puissance publique au concessionnaire ne doit pas seulement profiter à des capitalistes, les ouvriers doivent aussi en avoir leur part. N'est-ce point méconnaître que la concession est, en quelque sorte, le paiement par l'État du risque couru par leurs capitaux pour augmenter la richesse sociale?

Dans son article consacré à la « Réforme du régime minier », M. Berthélémy fait ainsi le procès de la participation ouvrière (3) : « Que vaut en général le système de la participation aux bénéfices? Grave problème économique, dont la solution varie avec le temps, les lieux, les milieux, surtout et le genre d'industrie où l'on propose de l'adopter. *A priori*, voici qu'on le déclare excellent dans les industries extractives. C'est, d'ailleurs, l'opinion de M. Leroy-Beaulieu (4). L'éminent économiste justifie cette manière de voir en constatant « que la main-d'œuvre a une influence pré-

(1) Loi du 29 juin 1894.

(2) Loi du 24 juin 1919.

(3) V. *Revue Finance-Univers*, 1911. Berthélémy « La réforme du régime minier », p. 13.

(4) Questions ouvrières au XIX^e siècle.

pondérante dans la bonne exploitation d'une houillère, le capital n'y joue qu'un rôle subordonné ».

« Je le veux bien, mais je ne puis m'empêcher de remarquer que le capital est seul à courir les risques des pertes que l'excédent des recettes sur les frais doit servir à compenser. Est-il juste d'autre part, que l'ouvrier qui a la même peine et fournit le même effort, reçoive davantage, parce que la mine où il travaille est plus riche? La participation aux bénéfices est plus avantageuse, quand le succès de l'entreprise qui l'applique dépend de l'art, de l'habileté, du zèle, de l'attention, de la minutie, en un mot du travail des ouvriers qui y collaborent. L'extraction du minerai n'a rien d'artistique et n'exige aucune habileté particulière. Il est convenable que les ouvriers mineurs soient largement payés, parce que leur travail est pénible et dangereux. Et ces forts salaires leur sont dus, même si l'exploitation ne fournit pas de bénéfices, parce qu'ils sont le juste prix de leurs efforts. Mais la participation aux bénéfices n'y est pas équitable pour les travailleurs, puisque le succès de l'entreprise ne dépend pas de leur activité; elle n'est pas avantageuse pour le patron, qu'elle ne dispense pas de payer des salaires normaux, en rapport avec le travail effectué. »

Tout en restant sceptiques sur les conséquences heureuses de la participation ouvrière, il nous faut, cependant, reconnaître l'effort tenté par la loi, puis par le cahier des charges pour la rendre facilement réalisable et supprimer certains des griefs qui lui sont le plus ordinairement reprochés. La part des salariés est, en effet, prélevée sur celle de l'État, ce qui simplifie le contrôle de la comptabilité du concessionnaire. C'est une grosse amélioration. Le motif, pour lequel cette participation avait, jusqu'ici, échoué, tenait, comme on l'a fait remarquer au Sénat (1), à la

(1) *J. O. Débats parl. Sénat.* p. 893 et 895.

quasi-impossibilité dans laquelle se trouvait le travail de se rendre compte des résultats de l'entreprise. Les patrons ont toujours manifesté une certaine résistance à montrer leurs livres aux ouvriers. Aujourd'hui, ces derniers les contrôleront par l'intermédiaire d'un mandataire : l'État, dont les ingénieurs seront chargés de constater si l'exploitant ne détourne pas une part de ses bénéfices, afin de frustrer à la fois le fisc et son personnel.

Le cahier des charges-type s'est appliqué, comme nous l'avons vu, à faire disparaître l'injustice qui eut résulté de la répartition individuelle des bénéfices. A dessein, il a rendu celle-ci compliquée et facilité, au contraire, le versement à la caisse autonome des ouvriers mineurs. C'est une disposition dont on ne peut qu'approuver la sagesse et le règlement a, ici, heureusement remanié la loi. En agissant ainsi, il s'est fait l'écho des inquiétudes qui se sont faites jour à la Commission de la Chambre, lors de l'examen du projet de loi et que celle-ci a maintenues, après le vote du Sénat (1). En effet, la participation ouvrière ne figure pas dans le texte élaboré par cette commission et la raison en fut donnée par le rapporteur : « L'idée d'un semblable prélèvement a été combattue, avec une grande élévation de pensée, par les représentants les plus qualifiés des ouvriers, au sein du comité consultatif, qui a préparé le projet... L'intégralité de cette participation ne peut être versée que dans les caisses du Trésor et c'est sur les fonds généraux du budget que doivent être dotées les œuvres sociales intéressant la classe ouvrière; il serait d'ailleurs inadmissible de créer, par le jeu financier des contrats de concession, des catégories privilégiées d'ouvriers mineurs. La commission a rendu hommage à de tels sentiments, qui répondaient

(1) V. 2^e rapport Perrier, p. 2410. Séance du 8 août 1919.

d'ailleurs à ceux de la très grande majorité de ses membres (1). »

Le Sénat, sans doute, n'a pas cru devoir s'arrêter à ces objections et il a imposé la participation obligatoire. Nous souhaitons que l'avenir vienne confirmer ses espérances.

Le législateur est encore intervenu, en faveur des ouvriers, en décidant que leurs salaires ne pourraient descendre au-dessous d'un certain taux. La fixation de leur montant n'est plus librement faite par le patron et l'ouvrier, elle doit l'être conformément à un bordereau, dit de salaires minima, établi dans les conditions que nous avons vues plus haut. Cette intervention du législateur n'est point une nouveauté, elle est en harmonie avec un ensemble de tendances qui se sont faites jour depuis quelques années, non seulement en France (2), mais dans nombre de pays étrangers (3).

S'il est, sans aucun doute, extrêmement désirable que l'ouvrier obtienne un salaire lui permettant de vivre et de faire vivre sa famille, il n'est peut-être pas sans dangers, de chercher ce résultat par l'intermédiaire de la loi. Toutes les fois que celle-ci vient agir artificiellement sur les prix, les réactions sont inévitables. Le salaire normal est, seul celui qui correspond à l'équilibre de l'offre et de la demande de travail, or, fixer un minimum de salaire, c'est porter atteinte

(1) J. O. Doc. parl. p. 1322.

(2) La loi du 10 juillet 1915 a déjà établi le principe du salaire minimum pour les ouvrières travaillant à domicile dans l'industrie du vêtement.

(3) V. Encyclique *Rerum novarum* et l'art. 427 du traité de Versailles du 16 juin 1919 qui, parmi les principes qui paraissent aux Hautes Puissances contractantes d'une importance très grande, indique celui-ci : « le paiement aux travailleurs d'un salaire leur assurant un niveau de vie convenable tel qu'on le comprend dans leur temps et dans leur pays ».

à la liberté de la demande. Le patron, demandeur de travail, obligé de le payer à un prix surélevé, cherchera à le réduire. Il sera peut-être avantageux pour lui, de faire appel aux machines, concurrent naturel de l'ouvrier ou, si la loi produit son effet, c'est-à-dire amène, en même temps qu'une plus grande cherté de la vie, un rehaussement des salaires, elle aura pour conséquence d'exclure les ouvriers médiocres, ce qu'on appelle les demi-ouvriers. Les travailleurs inhabiles ou âgés seront écartés, parce qu'ils ne rendront pas assez pour être au plein salaire. On peut, il est vrai, admettre des dérogations en leur faveur, mais, ou bien cette dérogation s'applique à tous les ouvriers et la loi devient inutile, ou bien elle est exceptionnelle et alors pas assez large. Enfin, il est un fait d'expérience : il n'y a pas de chômage plus fréquent que dans les pays où existe cette réglementation, notamment en Angleterre et en Australie. Il est, en effet, évident que si l'offre de travail est supérieure, les ouvriers auraient intérêt à s'employer à un salaire plus bas, pour ne point chômer et ils ne peuvent le faire.

Ainsi, les lois sur le minimum de salaire retombent sur les ouvriers et plus particulièrement sur certains d'entre eux, les plus faibles, ce qui n'est certainement pas le but cherché. Est-ce à dire que l'autorité ne doit jamais intervenir en cette matière? Non, son rôle est tout indiqué pour annuler les contrats et les clauses où l'on a abusé de l'ignorance ou de la faiblesse d'un individu pour lui faire accepter un salaire inférieur à la normale. Dans ce cas, il doit y avoir rescision pour cause de lésion et nous rentrons alors dans les données générales du droit civil.

Devons-nous considérer comme plus heureuse, cette autre innovation, capitale, de la loi de 1919 : la durée désormais limitée des concessions? Nous avons exposé précédemment les raisons qui ont motivé son adoption par le législateur. Mais, il est permis de se demander s'il a su également

mettre en balance les avantages et les inconvénients d'une pareille décision, s'il ne s'est pas laissé entraîner par un courant d'opinion dont le but est moins le développement et la prospérité de nos richesses minières que la satisfaction de certaines tendances d'un ordre beaucoup plus général. Il eut été logique, semble-t-il, de s'en remettre sur cette question, à la compétence des techniciens. Or, le fait est à noter, de l'aveu même du rapporteur à la Chambre, ces derniers « ont soutenu à la commission des mines que la durée temporaire des concessions était une erreur et qu'il fallait, au point de vue pratique de l'exploitation du gisement minier, maintenir leur pérennité (1). » Le témoignage de ces techniciens dont les noms furent cités aurait dû impressionner les partisans les plus acharnés de la réforme. N'étaient-ils pas, suivant l'expression de M. Léon Perrier, des esprits d'avant-garde du parti socialiste et ouvrier ? Et dans la suite, il est bon de le remarquer, leur intervention s'est toujours manifestée dans le sens de la plus longue durée.

Il est, en effet, une chose à redouter avec la précarité des concessions, c'est le gaspillage des gisements. Le système fit déjà ses preuves en 1791, et ce fut cet abus qui détermina le vote de la loi du 21 avril 1810. Si le concessionnaire ne dispose que d'un certain nombre d'années, son intérêt sera de tirer, dans ce laps de temps, le maximum de la mine, sans se soucier d'observer les méthodes longues, mais nécessaires d'une exploitation rationnelle. Il va pratiquer ce qu'on appelle la politique de l'écroulement et prendre le meilleur et le plus facile, mis dans l'alternative ou de se ruiner ou de ruiner la mine, il n'hésitera pas. Au lieu d'identifier leurs intérêts, on a créé ainsi un conflit permanent entre la mine et le concessionnaire.

(1) V. *Journal Officiel*. Débats, Chambre, p. 3287.

Dans les observations qu'il a présentées, le 5 février 1919, à la commission sénatoriale des mines, M. Couriot fait remarquer que les concessions temporaires constituent une exception dans les législations du monde entier. Il cite le cas presque unique de l'Angleterre, où en vertu du droit d'accession, les mines sont affermées à l'exploitant pour une durée limitée à 30 ou 60 ans, et moyennant paiement d'une « royalty », c'est-à-dire d'une redevance au propriétaire du sol. « Aussi, l'exploitation minière y est-elle très mal conduite. On laisse les charbons menus au fond, on ne se donne même pas la peine de les remonter au jour. Enfin, en Angleterre, on écrème les mines, on déhouille les meilleures couches et on abandonne les autres à son successeur. On a fait de nombreuses enquêtes pour s'efforcer de remédier à l'exploitation désordonnée des houillères anglaises, mais la seule amélioration pratique à apporter au lamentable état de choses actuel réside dans une révision de la législation minière de la Grande-Bretagne (1). » Il faut, écrit-il plus loin, un certain temps pour mettre en valeur une concession, en voici deux exemples manifestes : « celui d'Anzin, où Desaudrouin fit ses premières recherches en 1716, et où les premiers bénéfices ne furent obtenus qu'en 1805, soit 89 ans plus tard; et celui d'Aniche, dont la concession date du 11 novembre 1773 et qui n'a pu servir régulièrement un dividende qu'à dater de 1846, soit après 73 années. Ces deux belles concessions, qui constituent une des plus riches parties du patrimoine minier de la France, n'auraient jamais vu le jour si elles n'avaient pas été accordées à perpétuité. » Dans son intéressant rapport, M. Couriot compare le temps nécessaire pour le dépouillement intégral d'un gisement à la durée admise pour la concession. Il prend

(1) V. H. COURIOT. Projet de révision de la loi des mines du 21 avril 1810, Extrait du « *Génie civil* » du 22 mars 1919, p. 11.

un exemple modeste et courant et arrive à cette conclusion qu'il faut environ 200 ans pour déhouiller un terrain de richesse moyenne. En conséquence, si une concession est donnée pour 99 ans, deux renouvellements s'imposeront avec leurs complications, pour arriver au terme de l'épuisement du gîte. Pour une mine de fer, du type de celles qu'on trouve dans le bassin de Briey, il arrive à peu près aux mêmes chiffres : 193 années (1).

Évidemment, des règles minutieuses ont été prévues pour assurer une bonne exploitation dans les dernières années, le contrôle de l'État est exercé par des fonctionnaires, les ingénieurs des mines, dont la compétence est indiscutable, le renouvellement de la concession peut être accordé au même concessionnaire, tout a été fait pour remédier, dans la mesure du possible, aux inconvénients qui doivent résulter de la précarité.

Ce ne fut point sans donner naissance à un régime très compliqué, très administratif et sans être grand prophète, on peut assurer qu'il contient en germe une foule de conflits et de procès. C'est l'impression qu'on retire de l'étude du cahier des charges, sans doute ses rédacteurs l'ont eue eux-mêmes, puisque la plupart des dispositions concernant les obligations générales du concessionnaire, la durée, l'expiration et la déchéance de la concession, sans parler des autres clauses, se terminent ainsi : « en cas de désaccord entre l'administration et le concessionnaire, le litige sera soumis, avant qu'il y soit statué par la juridiction administrative, à l'examen d'une commission de conciliation. »

Un auteur, particulièrement autorisé en matière de mines, M. Aguillon, écrivait en 1891, non sans constater mélancoliquement l'infériorité de notre industrie extractive sur celle de nos voisins, qu'il faudrait être aveugle pour ne pas

(1) V. H. COURIOT, *op. cit.*, p. 9 et 10.

reconnaître que le développement des mines étrangères avait été singulièrement aidé par la transformation, que toutes les nations intéressées avaient fait subir à leur législation : « Toutes à l'envi, avec des détails variables dans l'exécution, ont pris comme point de départ de cette rénovation un même programme qui peut se résumer en deux maximes : dégager l'industrie des mines, tant dans l'acquisition des gîtes que dans leur exploitation, de toute intervention de l'administration, sauf en ce qui concerne la prévention des accidents; assimiler la propriété des mines, autant que la nature des choses le comporte, à la propriété pleine et entière de droit commun, en assurant à l'exploitant la même liberté technique et économique qu'à tout industriel ou agriculteur (1). » On peut se rendre compte de quelle façon ces maximes ont été suivies dans la réforme de 1919!

Participation aux bénéfices, durée limitée des concessions, intrusion de l'administration dans la gestion des mines concédées, tels sont les principes dominants de la nouvelle législation minière et ce qui distingue le nouveau régime de l'ancien. D'un côté, entraves et réglementation, de l'autre liberté complète. Que penser de la juxtaposition de ces deux régimes? Inconvénient, mesure maladroite, handicap des mines nouvelles, tout cela fut dit au Sénat et à la Chambre. En réponse, on affirma que l'infériorité ne serait pas bien grande, un loyer raisonnable était alloué au capital, loyer tenant compte des risques, avant tout partage des bénéfices (2) et on promit d'établir un impôt sur le superbénéfice des mines anciennes.

Que par des impôts nouveaux, on arrive à combler la différence, au point de vue fiscal, soit; mais, ce qu'on n'ar-

(1) V. AGUILLON, op. cit. *Préface*, p. IX.

(2) V. J. O. Débats, Chambre, p. 3261. Séance du 4 décembre 1918.

vivera jamais à contre-balancer, c'est, d'un côté, la perspective d'un terme au moment où l'exploitation sera en plein rapport et, de l'autre, cette surveillance continue de l'administration et toutes ces obligations dont l'ensemble constituera pour le nouveau concessionnaire un insupportable fardeau. L'instabilité de la situation du concessionnaire a été, en outre, par trop augmentée par l'abus de la déchéance, qui sanctionne, aujourd'hui, ses moindres manquements. On a dépassé ici, la juste mesure. Une sanction aussi grave, tout en devenant plus fréquente que sous le régime antérieur, devait rester exceptionnelle. C'est oublier que, dans l'intérêt général, l'exploitant a besoin de sécurité et qu'à diminuer celle-ci, on porte préjudice aussi bien au public qu'à lui.

Il reste un point sur lequel nous voulons particulièrement insister. La loi nouvelle établit une grande diversité dans le genre possible des concessions et, par suite, dans leurs conditions d'exploitation. Un gisement peut être exploité par l'État, il peut l'être également par un département, une commune, un syndicat professionnel, par toute société commerciale, ainsi que par un particulier. M. Berthélémy fait, à ce sujet, une remarque générale. Si le principal avantage du nouveau régime est sa souplesse, c'est, en même temps, son danger. Par la multiplicité de ses combinaisons, « la concurrence loyale entre mines de même nature sera singulièrement entravée. Qu'on n'espère pas que de cette diversité presque infinie résulteront des expériences instructives. Cela ne compensera pas le trouble économique qui pourra résulter de l'existence simultanée de mines propriétés, de mines en location, de mines à participation ouvrière, de mines en régie, de mines où l'État jouera le rôle d'associé temporaire, etc... (1) »

(1) V. BERTHÉLÉMY, *op. cit.*, 793.

Sur quelques-uns de ces concessionnaires éventuels, on peut, au surplus, présenter des observations particulières. Les syndicats professionnels peuvent, aujourd'hui, obtenir une concession de mines. Le texte adopté par la Chambre n'y mettait aucune condition. C'était considérablement élargir leur capacité, puisque, sous l'empire de la loi du 21 mars 1884, alors en vigueur, ils ne pouvaient acquérir que les immeubles nécessaires à leurs réunions et à leur fonctionnement. On écartait, en outre, en leur faveur, une règle de bon sens. Jusqu'ici, les concessions avaient été faites, qu'il s'agisse de sociétés ou de particuliers, à des gens solvables et présentant une certaine surface. Il n'en était plus de même avec les syndicats, dont les membres ne s'engagent à aucun versement et n'en font aucun en entrant dans l'association. Ils peuvent en sortir à tout instant, à charge seulement d'acquitter la cotisation de l'année qui est ce que veulent les statuts, 50 centimes, par exemple.

La commission du Sénat fut, sans doute, frappée de l'importance de l'innovation et de ses conséquences. Une proposition de loi devant modifier celle de 1884 sur les syndicats étant à l'étude, elle jugea préférable de lier cette réforme aux dispositions de la loi sur les mines. Mais, par une erreur vraiment étonnante (1), qui ne fut pas relevée au Sénat, elle crut que ces groupements n'avaient pas encore la personnalité civile et qu'ils ne l'obtiendraient que par le vote de la loi prochaine (2). Aussi, a-t-elle modifié le texte de la Chambre, en décidant que les syndicats pourront devenir concessionnaires « dans les conditions qui seraient fixées par une loi spéciale ». Expression qu'il faut entendre dans

(1) M. Rolland fait à ce sujet cette réflexion « C'est d'ailleurs un phénomène curieux. Voilà une assemblée qui remanie la loi de 1884 et qui manifeste qu'elle ignore la portée exacte des textes auxquels elle touche » V. ROLLAND, *op. cit.*, p. 386, note 2.

(2) V. Rapport Jénouvrier, *J. O. Doc. parl.*, p. 222.

ce sens qu'une loi viendra préciser leur capacité, en matière d'exploitation minière (1). Mais, ce n'est point ainsi que l'a entendu M. Jénouvrier, pour qui une loi spéciale devait intervenir pour chaque concession à accorder à un syndicat, jusqu'à ce que soit promulguée la loi générale leur donnant la capacité juridique. C'était oublier qu'ils la possédaient depuis 35 ans, puisqu'elle leur a été conférée par la loi du 21 mars 1884, qui leur a permis d'ester en justice et de posséder.

Seulement, bien que ce ne fut pas le mobile déterminant, il y en avait, en réalité, un autre d'insérer cette réserve, c'est que la personnalité juridique ne confère ni la responsabilité ni la solvabilité. La loi sur l'extension de la capacité civile des syndicats du 12 mars 1920 a, il est vrai, remédié en partie à ces inconvénients. Ces derniers peuvent désormais acquérir, sans autorisation et aucune limite, à titre gratuit ou à titre onéreux, des biens, meubles ou immeubles. Certains biens assurément, ceux nécessaires à leurs réunions, à leurs bibliothèques et à leurs cours d'instruction professionnelle sont insaisissables; les Syndicats n'en possèdent pas moins, aujourd'hui, une fortune sur laquelle ils pourront répondre de leurs engagements. Toutefois, leur capacité civile n'est pas illimitée, puisqu'en principe, ils ne peuvent faire d'actes de commerce; et, depuis la loi nouvelle, l'exploitation des mines constituant un acte de commerce, la capacité qui leur est donnée restera donc théorique, jusqu'à ce qu'une loi spéciale intervienne pour la déterminer.

Les syndicats professionnels et parmi eux, ce sont les syndicats ouvriers qui ont été visés, seront donc habilités un jour à devenir concessionnaires, ils devront prouver, ce jour-là, de leur aptitude à mériter cette faveur. « Mais

(1) V. ROLLAND, *op. cit.*, p. 386 et 387.

vraiment il n'y a qu'à consulter l'histoire déjà longue (elle a commencé en 1848) des coopératives ouvrières de production pour être édifié par la multiplicité de leurs échecs et par les causes mêmes de ces échecs sur l'incapacité de la masse ouvrière (à bien peu d'exceptions près) à conduire une affaire industrielle. Il y avait, parmi les ouvriers qui ont tenté d'édifier ces maisons, des hommes singulièrement laborieux et dévoués — ils étaient, au point de vue moral, certainement supérieurs à ceux d'aujourd'hui — et pourtant que de ruines! C'est que ces qualités ne donnent pas la capacité de direction ni l'aptitude à conduire une entreprise (1). »

Malgré cette expérience, on a voulu faire des syndicats des exploitants d'industrie. C'est, d'un côté, les faire sortir de leur but initial que la loi de 1884 avait défini : « l'étude et la défense des intérêts économiques, industriels et commerciaux », et ce but, tout en étant élargi, a été conservé par la loi de 1920. Un syndicat devenu industriel se désintéressera de la défense de la profession, devenu riche, il craindra pour ses biens et sera prudent — on peut s'en féliciter et nombre de représentants du parti ouvrier l'ont compris et se sont montrés hostiles à cette orientation.

D'un autre côté, n'est-ce pas leur faire un cadeau inutile? Pour exploiter une industrie comme celle des mines, un syndicat devra se constituer en société, anonyme ou en commandite, et se procurer le capital nécessaire. Inspirera-t-il la confiance suffisante, aura-t-il le crédit indispensable? Peut-être. En tout cas, le moyen le plus simple sera de fonder près de lui une coopérative de production à forme commerciale, où entreranno exclusivement les syndiqués. C'est ainsi qu'agissent les syndicats agricoles en créant une société de consommation, habituellement sous

(1) V. HUBERT-VALLEROUX. Les concessions de mines et les syndicats professionnels. *L'Economiste français* du 2 août 1919.

la forme anonyme et à capital variable, la forme la plus commode de toutes. Cette société coopérative pourra demander et obtenir la concession aux conditions ordinaires. S'il en est ainsi, ce sera évidemment la société coopérative qui aura la concession, et non le syndicat, ce sera d'ailleurs préférable, mais la chose était possible avant la loi de 1919 (1), et, dans ces conditions, il reste peu de chose de cette réforme.

La loi nouvelle affirme encore le droit de devenir concessionnaire, après autorisation législative, pour les communes et les départements. En réalité, ce n'est pas une innovation, puisque, sous l'empire de la législation antérieure, on interprétait couramment l'article 13 de la loi de 1810, comme permettant de concéder un gisement à une ou plusieurs communes, et la solution valait, sans aucun doute, pour les départements (2).

Mais aujourd'hui, en exploitant une mine, ces personnes morales de droit public feront acte de commerce, ce qui ne pouvait paraître étrange, à la fin d'une guerre où elles s'étaient mêlées activement à la vie économique du pays. Malheureusement, leur action qui fut très légitime et très efficace pendant la guerre, risque de moins réussir en temps normal et les exemples que l'on peut citer de ces exploitations, avant 1914, ne sont pas en général bien concluants. Il en est un classique, ce sont les mines de fer de Rancié. « Huit communes de l'Ariège, syndiquées en vertu d'une loi, exploitent ces mines dans la vallée de Vic-Dessos depuis 1833. Cette exploitation a toujours végété, à un tel point que, ne pouvant pas, le plus souvent, payer ses directeurs, on déléguaient l'ingénieur des mines du département pour en

(1) M. Doumer l'a fait remarquer au Sénat, séance du 5 juin 1919. *J. O. loc. cit.* p. 879.

(2) V. ROLLAND, *op. cit.* p. 384.

faire fonction et économiser ainsi le traitement du principal agent de la mine. A de nombreuses reprises, on a dû consentir à celle-ci la remise de ses redevances, qu'elle était incapable de payer. On peut juger, par ces faits, des résultats financiers d'une mine communale, qui est cependant riche et anciennement exploitée (1). » Toutes les personnes morales de droit public font preuve de la même incapacité, au point de vue industriel.

Enfin, la loi de 1919 prévoit d'une façon formelle et à plusieurs reprises, l'exploitation par l'État. En cela, a-t-on dit, elle n'innove guère, elle ne fait que « continuer une évolution et se conformer à des tendances déjà anciennes » (2). En effet, cette idée de charger la puissance publique d'exploiter les gisements miniers est contemporaine de la loi de 1810 et fut défendue lors de la discussion. Le texte de cette loi la passe sous silence, ce qui a permis de soutenir qu'elle n'était point interdite et qu'il était loisible au Gouvernement d'octroyer les concessions au domaine : Au cours du XIX^e siècle, l'idée fit des progrès et ne fut jamais sérieusement combattue, ses adversaires consentirent à l'admettre à titre exceptionnel.

Quoiqu'il en soit, si la loi de 1919 n'innove point à proprement parler, elle clôt toute discussion en proclamant le droit de l'État (3) et elle élargit singulièrement les cas où celui-ci pourra l'exercer. Ce n'est plus seulement dans des conditions exceptionnelles qu'il lui est permis d'exploiter, mais toutes les fois qu'il le jugera utile, soit dès le début, après la découverte du gisement, soit lorsque la concession accordée à un particulier prend fin, après expiration du terme, renonciation ou déchéance.

(1) Extrait du rapport de M. Couriot, op. cit. p. 7.

(2) V. ROLLAND, op. cit. p. 380.

(3) V. Débats. Chambre. Séance du 5 décembre 1918, p. 2272.

Mais, dans ces diverses hypothèses, remarquons-le, rien ne l'oblige à prendre l'exploitation, ce n'est qu'une faculté dont il ne peut user qu'après autorisation législative. On peut s'étonner de cette condition, introduite par la commission du Sénat. Elle s'explique comme une concession faite aux adversaires de ce nouveau rôle dévolu à la puissance publique, à ceux nombreux qui sont peu convaincus de son opportunité. M. Jénouvrier doit être du nombre. Il admet que le pouvoir central puisse exploiter directement un gisement au lieu de le concéder à un tiers, en théorie cela va de soi, mais, ajoute-t-il : « Cette exploitation directe par l'État est-elle souhaitable pour le plus grand profit de l'intérêt public? C'est une autre question. Pour la résoudre, il suffit peut-être de jeter les yeux sur les résultats des industries d'État qui nous entourent et nous envahissent quelque peu (1). »

Il faut adopter l'opinion de l'honorable rapporteur. L'incapacité de la puissance publique comme chef d'industrie est devenue une vérité d'expérience, un fait indiscutable. Ici, pourtant, un louable effort a été fait pour industrialiser, le plus possible, l'exploitation par l'État et en rapprocher les conditions de celles de l'industrie privée. Ainsi, on n'a supprimé, en sa faveur, aucun des droits, aucune des taxes, contributions ou obligations qui pèsent sur les autres catégories de mines. Malgré tout, nous demeurons convaincus qu'il ne refera pas ici sa réputation et soumettre à une autorisation législative cette faculté d'exploiter qui lui a été reconnue, nous semble une sage précaution. Ce peut être une garantie contre des expériences inconsidérées. Grâce à elle, il est permis d'espérer qu'il n'en sera fait usage que dans des hypothèses particulières et qui ne seront point généralisées. On conçoit, par exemple, que l'État fasse de quelques

(1) V. Rapport Jénouvrier. *J. O. Dos. parl.*, p. 222.

mines des exploitations modèles, où se formeront ses ingénieurs, où seront appliqués tous les procédés nouveaux, il contribuera, de cette façon, au progrès de l'industrie extractive. On conçoit également, qu'en l'absence de demande émanant de particuliers, il devienne concessionnaire, pour éviter que les richesses de notre sous-sol restent inutilisées. Mais, ce qu'on ne peut souhaiter et cela, dans l'intérêt général, c'est que par une politique suivie, il tende à devenir le concessionnaire universel et saisisse toutes les occasions qui lui seront offertes.

CHAPITRE V

Conclusion.

Malgré ses imperfections, la loi de 1919 nous laisse des espérances. Nous reconnaissons même que, sur certains points, elle a donné satisfaction à des demandes assez légitimes. Notamment, si en remaniant la loi de 1810, on n'a cherché qu'un rendement fiscal et la chose était compréhensible, la participation aux bénéfices telle que nous l'avons étudiée, l'assure largement. Aussi, n'est-ce point, en réalité, le seul but qui ait été poursuivi, il en est d'autres qui se rattachent à des considérations beaucoup plus larges. Dans la pensée de ses auteurs, cette loi n'est qu'une étape, une réforme provisoire, destinée à être complétée par d'autres. Ils l'ont considérée comme un premier pas fait dans une direction que l'on devait suivre. Cette idée ne fait aucun doute, elle fut exprimée souvent et d'une façon très nette, au cours des débats (1). Ce fut même, sur la promesse de modifications prochaines, que se termina, à la Chambre, la discussion de la loi. « La commission tient à rappeler ici, dit M. Léon Perrier, que le projet de loi que nous allons voter, si important qu'il soit, n'est qu'une étape dans la réforme de notre industrie minière. Elle tient à rappeler

(1) V Début du rapport Perrier : « C'est une réforme de caractère très nettement limitée, sur la nécessité de laquelle la Chambre a, au cours de nombreuses interpellations, attiré l'attention du gouvernement », *J. O.* p. 1318. V. Séance du 6 décembre 1918, intervention de M. Bouveri. Débats, Chambre, p. 3289.

au Gouvernement que la Commission des mines et la Chambre attendent, dans les délais les plus courts, les projets de loi qui doivent être le complément nécessaire et indispensable de celui que nous venons de discuter (1). »

Examinons ces réformes qu'on nous fait entrevoir. Les unes furent énumérées par le rapporteur à la Chambre, elles concernent l'application de la participation aux bénéfices aux anciennes concessions, le contrôle à donner à l'État sur les prix des matières extraites du sol et leur exportation, ainsi qu'une nouvelle classification des gîtes minéraux devant faire disparaître l'anomalie de régime entre les mines et les minières, point qui n'a pu être abordé. Les autres, au contraire, sans avoir été annoncées d'une façon explicite, découlent logiquement de la tendance et de l'évolution de cette première réforme. Peut-être, verrons-nous, pour commencer, l'extension pure et simple de toutes les nouvelles règles aux anciennes concessions, non seulement participation aux bénéfices, comme cela a été dit, mais encore limitation de la durée et acceptation obligatoire de clauses particulières. Le nouveau régime finira par déteindre. Il se peut qu'on cherche, à cette occasion, une transaction du genre de celle trouvée par la loi du 16 octobre 1919 sur les forces hydrauliques. Cette loi prévoit le maintien des concessions existantes, pour 75 ans, avant de les soumettre aux règles nouvelles. Nous ne donnons cet exemple qu'à titre d'indication, car les raisons ayant pu faire adopter cette solution en matière d'énergie hydraulique n'existent point pour les mines, richesses qui ne se renouvellent pas.

Ces réformes réalisées, il sera facile pour le législateur de revenir sur les questions de principe et d'adopter franchement le principe de la domanialité. On ne voit plus les

(1) V. Débats. Chambre. Séance du 13 décembre 1918, p. 3378.

objections qui pourront y être faites, puisque toutes les conséquences en auront été admises. Ce jour-là, nous aurons un régime minier dont les effets seront, assurément, très discutables, mais qui, au moins, présentera le mérite d'être logique. Ce ne sera plus un système bâtard, ni une transaction entre théories opposées.

Mais, il est à craindre que là ne soit pas le terme de la réforme. Ce contrôle de l'administration qui porte déjà sur les finances et certaines conditions d'exploitation insérées dans le contrat, s'élargira sans doute et ne prépare-t-il pas la main-mise de l'État sur la propriété minière? C'était le but de l'amendement Lafont qui prévoyait l'entrée, avec voix délibérative, des représentants du Gouvernement dans les conseils d'administration. Ainsi, ce contrôle serait devenu, a-t-il dit, un contrôle de domination (1). « Il est à craindre que le système inauguré en 1919 (et c'est en cela qu'il a la faveur des socialistes) ne soit un large pas vers la nationalisation générale, c'est-à-dire l'étatisation des mines françaises. Nous ne croyons pas, ajoute M. Berthélémy, que le progrès doive être cherché dans cette voie (2). »

En effet, les partisans de la nationalisation ont beau citer en faveur de leur thèse de nombreux arguments, ils se heurtent tous à de graves objections. On peut les résumer ainsi (3). Les richesses naturelles seraient la propriété de tous. Leur appropriation, qui a pu, un temps être favorable au développement du bien-être de la Nation, a cessé d'être légitime, et elles doivent faire retour à la communauté.

(1) L'amendement fut repoussé sur les observations du Ministre et du rapporteur. V. J. O. Débats. Chambre. Séance du 13 décembre 1918. p. 3365 et suivantes.

(2) V. BERTHÉLÉMY, op. cit. p. 794.

(3) V. CRENON. Le régime des mines en Angleterre et la question de la nationalisation des mines. Thèse, Paris, 1921.

C'est l'argument de base du socialisme (4) qui se trouve ici renforcé, tout au moins en apparence, par l'origine de la propriété minière, les mines étant *res nullius*, avant l'intervention du législateur.

Enfin, on a fait valoir d'autres considérations. La houille et le fer, pour ne parler que des principales substances minérales, sont à la base essentielle de la vie d'un pays, ils intéressent également son développement économique et sa sécurité militaire. Leur exploitation doit être mobilisée et devenir un service national, assuré directement par l'État. La nationalisation ferait encore cesser l'antagonisme qui existe entre patrons et ouvriers, ces derniers devenant les collaborateurs consciencieux et zélés de la direction. On verrait ainsi la fin des grèves et l'accroissement de la production. Autres avantages, l'État ayant, entre ses mains, tous les gisements miniers, saurait proportionner la production aux besoins des consommateurs. Dans une période de crise comme celle que nous traversons, tous les gîtes auraient été exploités et nous n'aurions pas à souffrir de cette véritable famine de charbon, dû au malthusianisme économique pratiqué par les sociétés privées. Tel serait un des principaux bienfaits de la nationalisation qui seule permet de « standardiser » l'industrie minière et rend possible l'emploi d'un outillage plus perfectionné et de méthodes d'exploitation plus modernes.

Ces arguments sont loin de nous convaincre. Il est un fait, les résultats des entreprises publiques sont inférieurs à ceux des entreprises privées. Cela tient à des causes multiples : intervention néfaste des politiciens, bureaucratie, manque d'esprit d'initiative, absence d'intérêt personnel

(4) V. Exposé des motifs de la proposition Jaurès en faveur de la nationalisation des mines, en 1894. V. Annexe au procès-verbal de la Chambre, du 5 mai 1894.

chez les administrations qui les dirigent. Nous avons en France, pour les chemins de fer, l'exemple du réseau d'État. Pour les mines, nul doute qu'il en serait autrement. Nationalisées, elles ne seraient point à l'abri d'une grève générale, menace que les ouvriers sauraient exploiter et on ne tarderait pas à constater une baisse sensible de leur production. Pour nous édifier, à ce sujet, il suffit de voir quel était, avant la guerre, le rendement des mines fiscales, en Allemagne, pays, comme on l'a fait remarquer (1), autrement caporalisé que le nôtre, hiérarchisé de haut en bas et où, par suite, l'obéissance et la discipline devraient donner toute autorité et faire obtenir de bien meilleurs résultats. Des chiffres cités par M. Couriot, il ressort que la production de nos bassins du Nord et du Pas-de-Calais était, à cette époque, de cinq fois supérieure à celle du bassin de Sarrebrück et cela à égalité de richesse et d'étendue des gisements, celle de notre bassin de la Loire l'était de huit fois. « Avant de livrer le pays aux aléas d'une exploitation nationale de nos mines, il conviendrait d'étudier avec soin si l'État a intérêt à se faire exploitant, et si cette industrie dans ses mains, ne donnerait pas de cruelles déceptions.

« Ajoutons que l'ouvrier mineur allemand, fonctionnaire, produit beaucoup moins que le mineur travaillant dans les mines privées. Les statistiques officielles nous renseignent à ce sujet, il existe dans le prolongement des mines domaniales de la Sarre, des exploitations concédées à des industriels. On peut donc comparer le rendement du mineur dans les mines privées et dans les mines fiscales. Si loin qu'on remonte dans le passé, on constate que les résultats de la comparaison sont les mêmes. Il suffit de lire le tableau instructif ci-après :

(1) V. COURIOT, op. cit. p. 6.

Allemagne. — Effet utile par ouvrier et par an.

	Houillères privées	Houillères fiscales	Excédent des premières
<i>Mines de la Sarre.</i>			
1881-1885.....	270 t.	249 t.	21 t.
1886-1890.....	282	253	29
1891-1895.....	260	234	26
1896-1900.....	271	256	15
1901-1905.....	245	242	3
1905-1910.....	258	229	29

<i>Mines du district de Dortmund.</i>			
1908.....	254	190	64
1909.....	251	215	36
1910.....	260	240	20
1911.....	267	232	35

<i>Mines de Haute-Silésie.</i>			
1908.....	324	306	18
1909.....	299	286	13
1910.....	296	278	18
1911.....	312	288	24

« L'ouvrier mineur fonctionnaire ne se contente pas de rechercher la stabilité de son salaire, il fournit toujours un minimum de travail; c'est aussi apparent pour les mines de la Sarre et de la Rhur (Westphalie), qu'en Silésie (1). »

A cette objection pratique, nous en ajouterons une d'ordre théorique. La nationalisation, en réalité, est une forme du communisme. On demande aujourd'hui la nationalisation des mines et des chemins de fer, demain ce sera celle des autres industries. Pourquoi s'arrêter? il n'y a aucune raison de ne pas faire de l'État le propriétaire et le maître universel.

(1) V. COURIOT, op. cit. p. 7.

Une dernière remarque s'impose. Grâce à l'expérience, l'exploitation directe par l'État est moins en faveur de nos jours. Les idées de socialisation qui ont toujours été à la base de ces tendances se présentent, à l'heure actuelle, sous une autre forme, plus dissimulée. On préconise de faire exploiter les industries en général, par ce qu'on appelle les vrais intéressés, c'est-à-dire les ouvriers, les techniciens et les consommateurs. Dans ce but, le député Durafour a déposé, le 12 avril 1920, une proposition de loi, tendant à la nationalisation de toutes les mines concédées ou non et à l'institution d'un office national d'exploitation et de recherche des mines. « Ce que nous demandons, lisons-nous dans l'exposé des motifs, c'est non point une « étatisation » stérile des services des mines, immobilisés dans les formes d'une bureaucratie indolente et d'une administration routinière, mais la création d'un organisme national auquel seront appelés toutes les compétences et toutes les activités, et qui, avec le concours de la science, dans la fraternité d'un labeur sagement réglé et encouragé, donera à notre production houillère toute la capacité compatible avec les ressources de notre sous-sol (1). »

Sans vouloir entrer dans les détails de cette proposition, nous nous contenterons de relever la manière curieuse dont on essaie de légitimer la reprise des mines concédées. Pour M. Durafour, la loi de 1810 ne serait pas une loi de transfert de propriété, mais de transaction et de police, elle n'a pu donner au concessionnaire une propriété qui était d'essence nationale et partant inaliénable. En tous cas, la donation qu'elle a pu faire, le fut sous condition d'exploiter. La défaillance de cette condition n'entache pas seulement de révocabilité les donations particulières qui ont manqué,

(1) V. Annexe n° 671 à la séance du 12 avril 1920: J. O. Doc. parl. p. 329.

mais toutes celles qui procèdent du même titre. Or, les concessions données sont délaissées dans la proportion de 38,4 %, ce qui autorise la Nation à prononcer la révocation de toutes. Enfin, par une transformation des actions et obligations des anciennes sociétés minières en actions et obligations de l'office national, on prétend respecter dans une juste mesure les droits des porteurs de titres.

Un autre point est à souligner, c'est la composition de cet office national qui doit assurer l'exploitation des mines. Il reçoit, dans ce but, la vie juridique avec la personnalité civile et l'autonomie financière et se trouve constitué par un Conseil et une direction. Le conseil général est composé, en nombre égal, de représentants de l'État, des producteurs et des consommateurs. Ceux des deux dernières catégories sont désignés par divers syndicats et fédérations et voilà bien le but cherché : donner la gestion des mines aux syndicats.

Ce système a pu séduire quelques bourgeois intellectuels, ils ne se sont pas doutés qu'en l'acceptant, ils faisaient du socialisme pur et simple. La gestion par les syndicats ne serait qu'une forme de la dictature du prolétariat et, au seul point de vue industriel, on peut justement en redouter les conséquences. Dans ces conditions, mieux vaudrait encore, malgré tous ses inconvénients, l'exploitation directe par l'État.

Vu :
Le Doyen,
F. LARNAUDE.

Vu :
Le Président,
H. BERTHÉLÉMY.

Vu : et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
P. APPEL.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE.

INTRODUCTION ET GÉNÉRALITÉS

	Pages
NOTIONS HISTORIQUES. — La loi du 21 avril 1810. — L'évolution en matière de propriété minière et les modifications apportées dans l'application de la loi de 1810.....	3

CHAPITRE PREMIER

REMARQUES PRÉLIMINAIRES A L'ÉTUDE DE LA LOI DU 9 SEPTEMBRE 1919. — Conditions du vote de la loi. — Coexistence de deux régimes. — Conditions de nationalité à remplir pour être déclaré concessionnaire. — Caractère commercial de l'exploitation minière	27
---	----

CHAPITRE II

NATURE JURIDIQUE DE LA MINE AVANT CONCESSION. — Adoption implicite du régime de la domanialité. — Justification de cette opinion par les travaux préparatoires et le texte même de la loi. — Essai de justification théorique. — Seule solution admissible avec les innovations apportées par la loi de 1919..	37
--	----

CHAPITRE III

SITUATION JURIDIQUE DU CONCESSIONNAIRE. — Modifications nouvelles. — Étude des travaux préparatoires et du texte de la loi. — Les diverses solutions possibles.....	57
---	----

CHAPITRE IV

APPRÉCIATION DU NOUVEAU RÉGIME.....	77
-------------------------------------	----

CHAPITRE V

CONCLUSION	99
------------------	----

